Die süddeutschen Staaten und das Problem der Reichsreform.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der juristischen Doktorwürde

der

Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Rostock

vorgelegt von

Christian König
Referendar aus Gernsbach i. M.

Rostock
Carl Hinstorffs Hofbuchdruckerei
1929

Referent: Herr Professor Dr. E. v. Hippel.

Mdl. Prüfung: 24. Juli 1929.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Inhaltsverzeichnis.

Einleitung 5

I. Teil: **Das Reich und die südd. Länder im geltenden Recht** 6

II. Teil: **Die Reformvorschläge** 18

I. Mißstände und Versuche ihrer Behebung 18
1. In der Länderverwaltung 18
2. Im Verhältnis der Länder zum Reich 20

II. Südd. Stimmen zur Reichsreform 26
1. Bevölkerung, Wirtschaft und Städte 26
2. Baden als Grenzland 31
3. Die Parteien 38
4. Vorschläge südd. Staatsmänner 47

III. Würdigung der südd. Reformvorschläge 51
1. Regionale Gliederung und Staatsform des Reichs 51
2. Die Verwaltung und Staatlichkeit der Länder . . . 63

IV. Reichsreform und Finanzreform 74
1. Der Finanzausgleich 74
2. Stellung der Finanzminister 80

III. Teil: **Versuch einer eigenen Lösung** 86

I. Allgemeine Richtlinien für die südd. Länder 86

II. Gesetzesvorschlag 88

III. Begründung 94

Literaturverzeichnis 101

Abkürzungen 103

Einleitung.

Aufgabe der Abhandlung ist es, innerhalb des Reichsgedankens die süddeutsche Einstellung zur Reichsreform darzustellen, die Wünsche und die Aussichten der Wünsche Süddeutschlands festzustellen und überhaupt zur Reichsreform vom süddeutschen Standpunkt aus kritisch Stellung zu nehmen. Soweit es nötig ist, infolge des Zusammenhangs oder zum Zwecke des Vergleichs norddeutsche Verhältnisse heranzuziehen, kann bezüglich dieser keine erschöpfende Behandlung erfolgen. Die Kenntnis der von norddeutscher Seite gemachten Reformvorschläge und der Literatur über das allgemeine deutsche Staats- und Verwaltungsrecht wird vorausgesetzt. Das Gebiet des gegenwärtigen verfassungsmäßigen Zustands der Teilung der Gewalten zwischen Reich und Ländern und der staatsrechtlichen Stellung der Länder wird nur berührt, soweit es nötig ist, um eine für notwendig erachtete Reform zu begründen, oder soweit speziell süddeutsche Verhältnisse in Frage stehen.

Nach Darstellung und Würdigung der Forderungen der süddeutschen Regierungen, Völker, Parteien, der Wirtschaft und Städte unter Berücksichtigung der geschichtlichen und gegenwärtigen Zustände in Süddeutschland wird das Ergebnis in einem Gesetzesvorschlag zur Aenderung der Reichsverfassung zusammengefaßt.

I. Teil.

Das Reich und die süddeutschen Länder im geltenden Recht.

Die süddeutschen Länder haben nach dem geltenden Recht keine nennenswerte Sonderstellung mehr gegenüber den übrigen Ländern. Es kann sich deshalb weniger darum handeln festzustellen, was ihnen an Sonderrechten nach dem Umsturz 1918 gegeben wurde, sondern mehr darum, was ihnen an solchen Rechten genommen wurde. Diese Untersuchung ist zum besseren Verständnis der süddeutschen Einstellung zum Reich nötig. Denn das Verlorene ist noch keineswegs vergessen, die Erinnerung daran ist vielmehr häufig die Ursache des Kampfes der süddeutschen Länder gegen den unitarischen Staat.

Als der große Kanzler Bismarck das deutsche Reich schuf, konnte er einen Teil der süddeutschen Fürsten bekanntlich nur unter großen Schwierigkeiten für seine Tat gewinnen. Sie wollten von ihrer Souveränität nichts abgeben. Das einigende Erlebnis des Krieges 1870/71 war aber zu stark und zu gegenwärtig, als daß man dem deutschen Volke einen zweiten „Wiener Kongreß", eine zweite Enttäuschung, hätte bereiten können. Auch mag zugunsten des Kaiserreichs bei den süddeutschen Fürsten die Erkenntnis mitgewirkt haben, daß sie nur in engem Bunde mit dem übrigen Deutschland eine Macht wurden, und daß sie umsomehr ein Spielball europäischer Diplomatie blieben, je mehr sie souverän waren. Deshalb gaben sie nach, suchten jedoch zu halten, was zu halten war.

Wie heute, so handelte es sich auch damals bei der Verteidigung der einzelstaatlichen Interessen gegen den Zusammenschluß in erster Linie um Bayern und sodann um Württemberg. Der dritte süddeutsche Staat, das Großherzogtum Baden, stellte sich schon damals ganz auf die Seite der deutschen Einheit. Großherzog Friedrich I. von Baden brachte am 18. Januar 1871 im Spiegelsaale zu Versailles ehrlichen und begeisterten Herzens das erste Hoch auf den deutschen Kaiser aus.

Es ist interessant zu beobachten, daß auch heute, nachdem die Kronen gefallen sind, die Einstellung in den süddeutschen Ländern genau dieselbe ist wie damals. Die Auflehnung der Länder gegen das Reich ist keineswegs geringer als zu Zeiten der Monarchie. Man gewinnt im Gegenteil den Eindruck, daß die Zusammenarbeit vor der Revolution eine bessere gewesen ist als nachher. Diese Tatsache widerlegt die viel vertretene Ansicht, als ob es lediglich der Eigensinn und Neid der süddeutschen Fürsten gewesen sei, der die völlige Einheit des Reiches 1871 verhinderte. Die Monarchen repräsentierten hier genau so sehr den Willen des Volkes wie es die Regierungen Bayerns und Württembergs heute tun, wenn sie eine Lanze für den Föderalismus brechen.

Bismarck verstand es, den Verhältnissen entsprechend dem Bundesstaat einen staatenbündlerischen Schein zu geben. In Wirklichkeit lag das Schwergewicht ganz bei dem mit Preußen eng verbundenen Reich. Indessen hatten Bayern und Württemberg nicht unerhebliche Reservatrechte.

Auf dem Gebiet der Außenpolitik waren es in der Hauptsache Rücksichten auf höfische Interessen und Empfindlichkeiten der Monarchen, die diesen ein aktives und passives Gesandtschaftsrecht zugestanden. Eine andere Bedeutung hatte auch der Bundesratsausschuß für auswärtige Angelegenheiten nicht, in dem nach Art. 8, III a. RV. neben Sachsen die beiden Königreiche Bayern und Württemberg einen ständigen Sitz und Bayern den Vorsitz hatten. Der Ausschuß war eine zweckmäßige Einrichtung zur Orientierung der Länder. Nach Ziff. 7 im Schlußprotokoll zum Vertrag über den Beitritt Bayerns zur Verfassung des deutschen Bundes vom 23. November 1870 waren die bayerischen Gesandten an auswärtigen Höfen bevollmächtigt, den Bundesgesandten im Verhinderungsfalle zu vertreten. Bayern erhielt dafür eine angemessene Vergütung unter Anrechnung auf die Matrikularbeiträge. Die Vertretung war jedoch in praxi nur eine repräsentative, die Geschäfte erledigte der älteste Legationsrat.

In ähnlicher Weise war der bayerische Vertreter im Bundesrat stellvertretender Vorsitzender.

Wertvolle Sonderrechte hatten Bayern und Württemberg auf dem Gebiet des Heeres- und des Verkehrswesens. Maßgebend waren hier nach den Art. 46,II, 52 und der Schlußbemerkung zum 11. Abschnitt der a. RV. die Bündnisverträge zwischen dem norddeutschen Bund und Bayern vom 23. November 1870 und Württemberg vom 21./25. November 1870 (BGB. 1871 S. 9 und 23, Jahr 1870 S. 654 und 658).

Das bayerische Heer bildete wie das württembergische und sächsische ein besonderes Kontingent. Es unterstand aber im Frieden nicht wie die übrigen dem Oberbefehl des Kaisers, sondern des Königs von Bayern. Erst mit der Mobilisierung — die der bayerische König auf Veranlassung des Kaisers anordnete — hatte es dem Kaiser zu gehorchen. In dem Ausschuß des Bundesrats über das Landheer hatte Bayern einen ständigen Sitz.

Das württembergische Heereskontingent war dem Bundesfeldherrn zwar auch im Frieden unterstellt. Er war aber in der Verfügung über die württembergischen Truppen insofern nicht ganz frei, als sie nur im Innern Württembergs stationiert bleiben sollten. Die Ernennung der Offiziere erfolgte durch den König von Württemberg, der nur bei Ernennung des Höchstkommandierenden des württembergischen Armeekorps die Zustimmung des Bundesfeldherrn einzuholen hatte.

Art. 68 der a.RV. und das Belagerungszustandsgesetz galten für Bayern nicht; in Bayern hatte nur der König von Bayern das Recht, den Belagerungszustand zu erklären. Auch in Württemberg galt Art. 68 der a.RV. nur nach Maßgabe der Militärkonvention.

Ferner hatten die Bestimmungen der a.RV. über die Regelung des Eisenbahnwesens größten Teils keine Geltung für Bayern. Es war hier frei.

Eine ähnliche Regelung war für das Post- und Telegrafenwesen in Bayern und Württemberg getroffen worden. Beide hatten mit wenigen Ausnahmen die freie und ungebundene Verwaltung über die Post, die sonst vom Reich verwaltet wurde. Die Einnahmen der Post flossen ihnen selbst zu, wofür sie an den Bundesposteinnahmen keinen Anteil hatten.

Auch Baden hatte am 6. Juli 1871 — ebenso wie noch acht andere Gliedstaaten — eine Postkonvention mit einer ergänzenden Vereinbarung vom 16. Dezember 1871 mit dem Reich abgeschlossen. Darnach ging die badische Post zwar in Bundesverwaltung über, die Postgebäude und Postgrundstücke blieben aber Eigentum der badischen Regierung. Die Reichspostverwaltung hatte freies Benützungsrecht. Für landsmannschaftliche Besetzung bestimmter Aemter wurde Sorge getragen. Bei der durch den Kaiser erfolgenden Ernennung von Oberpostdirektoren, Oberposträten, Posträten, Postinspektoren und Rendanten der Oberpostkassen sollte vorzugsweise auf badische Landesangehörige Rücksicht genommen werden. Nichtbadener erhielten nur dann Stellen in Baden, wenn keine für diese Stellen geeigneten Bundesangehörigen vorhanden waren. Versetzungen der übernommenen früheren

badischen Postbeamten nach solchen Stellen außerhalb Badens konnten nicht gegen deren Willen erfolgen. Die badische Regierung wurde über die Ernennungen vierteljährlich unterrichtet. Materiallieferungen für den Postdienst waren wie bisher tunlichst an badische Staatsangehörige zu vergeben.

Für alle drei süddeutschen Gliedstaaten galten endlich Sonderbestimmungen über die Besteuerung von Branntwein und Bier. Im übrigen hatte Baden keine Reservatrechte.

Dies alles hat sich 1918 von Grund auf geändert. In der auswärtigen Verwaltung sind die gliedstaatlichen Vertretungen mit Ausnahme der bayerischen beim päpstlichen Stuhl verschwunden, die bayerische und württembergische Militär- und Postverwaltung mußten einer einheitlichen Reichsverwaltung Platz machen und der Staatsbahnbesitz der Länder ging auf das Reich bzw. die Reichsbahngesellschaft über. Was sonst das Reich 1918 noch an sich gezogen hat, soll — da nicht speziell süddeutsch — hier nicht erwähnt werden.

Wenn man auf Grund dieser Tatsachen erkennt, welch erhebliche Sonderstellung zu ihren Gunsten die süddeutschen Länder in der a.RV. gehabt und durch die neue RV. verloren haben, kann man sich der Tatsache nicht verschließen, daß die süddeutschen Länder, insbesondere Bayern und Württemberg, durch die RV. von 1919 ebenfalls eine Sonderbehandlung, aber zu ihren Ungunsten erfahren haben. Sie bestand eben darin, daß sie — ein scheinbarer Widerspruch — mit den anderen Ländern gleich behandelt wurden. Denn ihnen wurden im Vergleich zur Bismarckschen Regelung mehr Rechte und Zuständigkeiten genommen als andern Ländern, der Sprung nach dem Unitarismus war 1919 hier größer und plötzlicher und der Verlust empfindlicher, da er stärkere Opfer verlangte. Es kann daher nicht verwundern, wenn die Reaktion Süddeutschlands gegen die Einheitstendenzen sehr stark, beinahe leidenschaftlich ist.

Der Kampf wurde seit dem Umsturz von den demokratischen Regierungen mit großer Zähigkeit in Angriff und Abwehr und nicht ohne Erfolg geführt. Eine historische Darstellung der Ereignisse nach dem Inkrafttreten der neuen RV. wird den Stand des jeweils Erreichten zeigen.

Die ersten Fortschritte haben die Länder Bayern und Württemberg bereits nach einem knappen Jahr seit Geltung der RV. beim Uebergang der Post auf das Reich errungen. Während man Baden, das schon 1871 seine Post aus nationalem Gefühl heraus an das Reich abtrat, auch die mäßige Einflußmöglichkeit, die ihm durch die bereits erwähnte Postkonvention von 1871 geboten war, nahm, gestand man Bayern und Württemberg durch die

Staatsverträge vom 29. März 1920 weitgehende Sicherheiten zu (Bayr. G.- u. V.Bl. 1920, S. 152 ff., Wrttbg. RegBl. 1920, S. 129 ff.). Abgesehen davon, daß sie für die Uebertragung der Verwaltung und des Eigentums der Posten und Telegrafen an das Reich hohe Summen erhielten, wurden besondere Vereinbarungen über die landsmannschaftliche Zusammensetzung der Beamten (§ 11 des Vertrags), über Verkehrsförderungen und Vergebung der Lieferungen getroffen, die den Wünschen dieser Länder entgegenkommen. Die Unterschiede im Vergleich zu den anderen Ländern sind zwar nicht bedeutend; aber es besteht immerhin doch die Tatsache, daß Bayern und Württemberg auf diesem Gebiet eine Sonderbehandlung genießen.

In München wurde eine besondere, detachierte Abteilung des Reichspostministeriums eingerichtet, in der wenigstens drei Viertel der Mitglieder und Beamten die bayerische Staatsangehörigkeit durch Abstammung besitzen oder durch langjährigen Aufenthalt in Bayern das bayerische Volk und die bayr. Verhältnisse kennen gelernt haben müssen. Soweit aber dieser Abteilung Beamten außerbayerischer Staatsangehörigkeit zugeteilt werden, wird dies dadurch ausgeglichen, daß die anderen Abteilungen des Reichspostministeriums eine entsprechende Zahl bayerischer Beamten oder Mitglieder in den entsprechenden Aemtern einstellen müssen. Die Münchener Abteilung kann nur nach vorheriger Verständigung zwischen Bayern und Reich aufgelöst werden. Wirtschaftlich wichtig ist § 7, wonach das Reich den Geldverkehr, der in Bayern gelegenen Post- und Telegrafendienststellen mit der bayerischen Staatsbank in der bisherigen Weise fortführt und die in Bayern anfallenden Scheckgelder so anlegt, daß sie der bayerischen Wirtschaft zugute kommen.

Aehnliches gilt für die Oberpostdirektion in Stuttgart. Sie ist zwar keine Abteilung des Reichsministeriums, wird aber vom Reichspostminister mit besonderen Befugnissen für den inneren württembergischen Verkehr ausgestattet. Die württembergischen Scheckgelder wird das Reich in einer der bayerischen Regelung entsprechenden Art anlegen. Auch bei der Oberpostdirektion Stuttgart müssen drei Viertel der Beamten Württemberger oder Landeingesessene sein. Auf der anderen Seite soll darauf Bedacht genommen werden, daß auch bei der Besetzung von Stellen im Reichspostministerium in Berlin geeignete Beamte württembergischer Staatsangehörigkeit berücksichtigt werden (Schlußprotokoll zu § 4 des Vertrags und Baumgartner, S. 68).

Das Beispiel Bayerns und Württembergs war für Baden ein Ansporn. Der badische Landtagspräsident verlangte 1923 in der Denkschrift „Das Reich und die Länder" Gleichbehandlung

der drei süddeutschen Staaten im Sinne der vom Reich mit Bayern und Württemberg getroffenen Abmachungen. Soweit ist es jedoch nicht gekommen.

Beim Uebergang der Eisenbahnen wurde der Standpunkt der Länder in einem Kollektivvertrag zwischen dem Reich und den Eisenbahnländern weitgehend berücksichtigt (31. März/29. April 1920). Für eine Sonderregelung zugunsten einzelner Länder bot sich deshalb nicht mehr viel Gelegenheit. Trotzdem hat auch hier Bayern im Schlußprotokoll zu § 24 das Reich — soweit bayerisches Gebiet in Betracht kommt — auf bestimmte Richtlinien der Dezentralisation festgelegt. Die Verwaltung der ehemals bayerischen Bahnen wird nach wie vor geschlossen von München aus erfolgen, und nur mit Zustimmung der bayerischen Regierung kann dies geändert werden. Darüber hinaus wurde für Bayern eine Zentralstelle in München mit ministeriellen Befugnissen gefordert, die nicht der Berliner Zentrale untergeordnet ist. Es blieb jedoch bei der Gruppenverwaltung in München.

Diese württembergischen und bayerischen Errungenschaften im Verkehrswesen waren indessen nur ein harmloses Geplänkel im Vergleich zu dem Sturm, der ein Jahr später anläßlich des Reichsausnahmezustandes auf Grund der VO. des Reichspräsidenten vom 29. August 1921 geführt wurde. Der Angriff erfolgte hier in drei Etappen und endigte mit einem Sieg der bayerischen Regierung beinahe auf der ganzen Linie.

Bevor wir ihn verfolgen, muß auf den Abschnitt II des Reichswehrgesetzes vom 23. März 1921 hingewiesen werden. Neben der hier allgemein erfolgten Deklarierung des landsmannschaftlichen Prinzips in der Reichswehr, hat Bayern in den §§ 12 Abs. II und 14 einige Reservatrechte erhalten, die es später ganz wesentlich auszudehnen verstand. Der Landeskommandant ist in Bayern zugleich obligatorisch Befehlshaber des bayerischen Reichswehrverbandes. Ausnahmen sind nur mit Zustimmung der bayerischen Regierung zulässig. Da der Landeskommandant nach § 12, Abs. I, nur auf Vorschlag der bayerischen Regierung ernannt werden kann, ist also der Reichspräsident infolge der Personalunion bei Ernennung des Befehlshabers der bayerischen Division nicht ungebunden wie sonst. Er ist auf die Vorschläge der bayerischen Regierung angewiesen, deren Interessen mit denen des Reichs nicht immer übereinstimmen. Und wenn der Reichspräsident auf Grund der Vorschläge einen geeigneten Befehlshaber ernannt hat, ist dieser kraft der eigenartigen Zwitterstellung des Landeskommandanten eigens dazu berufen, die bayerischen Landesinteressen gegenüber dem Reich zu vertreten. Wo also nach der ausdrücklichen Bestimmung der

RV. die ausschließliche Verwaltung und gerade auch das einzige Machtmittel des Reichs gegenüber den Ländern verkörpert sein sollte, da ist der maßgebende Führer des Reichs gerade der Vertreter der andern Partei, nämlich des Landes Bayern. Bei einem guten Einvernehmen zwischen Reich und Bayern wird der Zustand völlig belanglos sein. In Konfliktsfällen dagegen kann diese Einrichtung, wie wir es gesehen haben, ein Verhängnis sein.

Der Reichspräsident hat am 29. August 1921 den allgemeinen Ausnahmezustand von Reichs wegen nach Art. 48 Abs. I und II der RV. erklärt. Bayern hatte ebenfalls den Ausnahmezustand auf Grund des Abs. 4 von Art. 48 der RV. verordnet. Die Beziehungen waren schon vorher durch die Verfügung der Reichsregierung vom 24. Juni 1921 gespannt, als Bayern seine Einwohnerwehr auf Betreiben der Entente auflösen mußte. Reichsausnahmezustand und bayerischer Ausnahmezustand prallten nun zusammen. Bayern bestritt die Zuständigkeit des Reichsministers, Verbote und Beschlagnahmen für sein Land zu verfügen. Ferner wurde eine gerichtliche Beschwerde-Instanz verlangt. Das Ergebnis war ein Kompromiß, der nicht gerade zugunsten des Reichs ausfiel. Das erste bürgerliche Kabinett von Kahr in München mußte zwar zurücktreten. Der Nachfolger Graf Lerchenfeld brachte es jedoch zu Verhandlungen, an deren Ende der Reichspräsident seine Verordnungen vom 28. September 1921 zurücknahm und durch eine Neufassung ersetzte, die den Wünschen Bayerns weitgehende Rechnung trug. Die Befugnisse des Reichsinnenministers wurden zugunsten der Landespolizeibehörden eingeschränkt und der Reichsrat als Beschwerdeinstanz eingefügt. Der bayerische Volksparteiler Beyerle konstatierte diesen Erfolg im Reichstag mit den Worten: „Wir stehen dem belangreichen Vorgang gegenüber, daß eine auf Grund des Art. 48 RV. erlassene Verordnung des Reichspräsidenten zurückgenommen und durch eine andere ersetzt werden mußte auf Grund einer als Vereinbarung mit der Regierung eines Einzelstaates sich präsentierenden Abmachung“ (Beyerle, S. 58).

Die zweite Angriffswelle erfolgte im Juli und August 1922. Gegenstand des Angriffs war im Grunde genommen wieder der Art. 48 RV. Es ist dies nicht zu verwundern, wenn man bedenkt, daß die Zuständigkeit für den Ausnahmezustand, der ja selbst die RV. teilweise außer Kraft setzen kann, die höchste Gewalt im Staate gibt. Wie sehr dies stimmt, zeigt der noch zu besprechende Fall Lossow, wo Bayern tatsächlich die höchste Gewalt gegenüber dem Reich an sich gerissen hätte, wenn es noch weiter gegangen wäre.

Den Anlaß zum zweiten Konflikt bot der Erlaß des Republikschutzgesetzes vom 24. Juni 1922. Der Staatsgerichtshof zum Schutze der Republik wurde als ein ungesetzlicher und untragbarer Eingriff in die Justizhoheit der Länder angesehen. Das bayerische Ministerium Lerchenfeld beantwortete deshalb das Reichsgesetz durch eine bayerische „Verordnung zum Schutze der Verfassung der Republik" auf Grund des Art. 48, Abs. IV RV. Die Verordnung übernahm die meisten materiellen Bestimmungen des Reichsgesetzes, übertrug aber die Zuständigkeiten auf die bayerischen Behörden. Als Staatsgerichtshof funktionierten die bayerischen Volksgerichte. Wie der sozialdemokratische Abgeordnete Vogel im Reichstag erklärte (Protokolle des Reichstags Band 356, S. 8333), waren außerdem die Anordnungen des Reichsanwalts laut Erlaß des bayerischen Ministers Schweyer vor ihrem Vollzug dem bayerischen Staatsministerium des Innern vorzulegen.

Die Reichsregierung bestritt sofort die Rechtsgültigkeit dieser Verordnung. Das bayerische Ministerium erhielt aber daraufhin ein Vertrauensvotum vom Landtag und führte so gestärkt den Kampf durch. Der Erfolg war eine Konferenz am 9. und 10. August 1922 zu Berlin und zunächst das Protokoll vom 11. August 1922. Das Reich gab nach. Bayern und mit ihm die Länder überhaupt, erhielten Zugeständnisse zum Republikschutz-, Beamten- und Reichskriminalpolizeigesetz. Nur die allerwichtigsten Fälle sollten vom Staatsgerichtshof selbst abgeurteilt werden. Die weniger wichtigen oder nur auf ein Land beschränkten Fälle kamen vor die Ländergerichte. In jedem Falle hat sich der Oberreichsanwalt der Polizeibehörden des Landes zu bedienen und darf auswärtige Beamte nur im Benehmen mit den örtlichen Landesbehörden verwenden. Es sollten besondere Senate nach dem örtlichen Ursprung des Streitfalls eingerichtet werden. Die durch das Beamtengesetz eingesetzten Reichsdisziplinarkammern wurden zwar unter Heranziehung von Beamten aus allen Ländern aufrecht erhalten, eine Dispositionsstellung von landesangehörigen Reichsbeamten sollte aber mit Wirkungskreis in den Ländern nur nach Anhörung der Landesregierung erfolgen. Die Landeskriminalpolizeibehörden des Reichskriminalpolizeigesetzes sollten wieder völlig Angelegenheit der Länder sein, wie überhaupt die Durchführung des Gesetzes grundsätzlich der Exekutive der Länder überlassen wurde. Aufträge des Reichskriminalpolizeiamts waren grundsätzlich über die Landeskriminalpolizeistellen zu richten. Der bundesstaatliche Charakter des Reiches wurde anerkannt.

Der Preis für diese Zugeständnisse sollte die Zurücknahme der

bayerischen Republikschutzverordnung bis spätestens 24. Juli 1922 sein. Er wurde aber nicht bezahlt.

Durch die ultimative Befristung fühlte sich Bayern verletzt, und die Tatsache, daß der politische Staatsgerichtshof blieb, befriedigte es nicht.

Die bayerische Verordnung vom 24. Juli blieb in Kraft und die Verhandlungen begannen von neuem. Sie schlossen mit weiteren Zugeständnissen des Reichs in den Vereinbarungen vom 21. August 1922 ab. Der Staatsgerichtshof ist zwar nicht verschwunden, aber es wurde ein süddeutscher Senat mit starkem bayerischem Einschlag eingerichtet, der auch in Süddeutschland tagen sollte. Hinsichtlich des Begnadigungsrechts des Reichspräsidenten und der Anklagevertretung wurden die bayerischen Wünsche erfüllt. Das Reich gab außerdem folgende Erklärung ab (Beyerle, S. 84):

„Der bundesstaatliche Charakter des Reichs, die Staatspersönlichkeit und die Hoheit der Länder wurden neuerdings anerkannt. Es wurde wiederholt zugesagt, daß das Reich die Hoheitsrechte der Länder nicht unter Abänderung der verfassungsmäßigen Zuständigkeiten des Reichs an sich ziehen wolle. Darüber hinaus wurde zugesichert, daß die Reichsregierung von den noch nicht ausgeschöpften Zuständigkeiten nicht ohne Not und nicht ohne Zustimmung des Reichsrats Gebrauch machen werde, und daß sie nicht Willens sei, bisherige Aufgaben der Länder in der Verwaltung des Reichs durch neue Reichsmittel- oder Reichsunterbehörden zu übernehmen."

Ein modus vivendi war also geschaffen. Er dauerte aber nicht lange.

Die dritte Krise im September 1923 warf alles über den Haufen. Die Machtprobe erreichte ihren Höhepunkt.

Die bayerische Regierung hatte am 26. September 1923 wiederum auf Grund des Artikels 48, Abs. IV RV. den Ausnahmezustand erklärt und auch die Reichsbeamten mit Ausnahme der Militärbehörden dem neugeschaffenen und mit diktaturähnlichen Befugnissen ausgerüsteten Generalstaatskommissar unterstellt.

Die Reichsregierung glaubte, diesen Schlag Bayerns am besten dadurch parieren zu können, daß der Reichspräsident gleich darauf seinerseits den Reichsausnahmezustand erklärte. Sie war dabei der Auffassung, daß der bayerische Ausnahmezustand ipso iure den Reichsmaßnahmen gewichen sei, da jene nur als einstweilige Maßnahme ergangen und damit zum Mindesten insoweit außer Kraft getreten seien, als sie sich mit den Anordnungen des Reichspräsidenten decken oder ihnen gar widersprechen. Gültig

seien höchstens die ergänzenden bayerischen Maßnahmen. Insbesondere sei der Reichswehrkommandant in Bayern dem von der bayerischen Regierung eingesetzten Generalstaatskommissar übergeordnet und habe dem Reichswehrminister zu gehorchen. Bayern war der entgegengesetzten Meinung, daß es auf Grund des Art. 48, IV der RV. berechtigt sei, alle ihm zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit notwendig erscheinenden Maßnahmen zu treffen.

Da setzte Generalstaatskommissar v. Kahr angesichts des Aufmarsches der Kampfverbände mit Verfügung vom 29. September 1923 den Vollzug des Reichsgesetzes zum Schutze der Republik für Bayern kurzerhand ein und ließ es auf eine Entscheidung ankommen. Und als Reichswehrminister Geßler dem Kommandanten der bayerischen Division, Generalleutnant v. Lossow, befahl, gegen den „Völkischen Beobachter" vorzugehen, verweigerte dieser den Gehorsam. Er war mit seiner Doppelstellung — für das Reich Befehlshaber der bayerischen Division und für Bayern der Landeskommandant — in Konflikt geraten. Man sieht hier, wie unglücklich und zwiespältig die Einrichtung des Postens eines Landeskommandanten ist. Erst als die bayerische Regierung auch von sich aus diese Zeitung verboten hatte, wurde das Verbot durchgeführt.

Der erste Schritt war nun getan, es folgte der zweite Schritt. Die bayerische Regierung entzog durch ihre Bekanntmachung vom 20. Oktober 1923 den bayerischen Teil der Reichswehr dem Oberbefehl des Reichspräsidenten Ebert und ließ die Truppen auf sich selbst vereidigen. Diese Sprache war deutlich und wurde bis zu einem gewissen Grade auch von der öffentlichen Meinung im übrigen Süddeutschland unterstützt. So schrieb z. B. das badische Regierungsorgan, die „Karlsruher Zeitung", am 23. Oktober 1923 (Nr. 246) in einem Leitartikel unter der Ueberschrift „Bayern und die Weimarer Verfassung" u. a.: „Es kommt nun darauf an, wie sich die übrigen Länder und das Reichsparlament zu diesen Bestrebungen Bayerns stellen werden. Das eine darf vorweg genommen werden: kein besonnener und seiner Verantwortung bewußter Volksgenosse wird in eine Politik einwilligen wollen, die Bayern vor den Kopf stößt und die Wahrung berechtigter Eigenarten durch die Länder verhindert."

Das Reich suchte und fand auch hier wieder die Rettung in Verhandlungen. Der Antrag im Reichstag auf Aufhebung der bayerischen Verordnung wurde dem Rechtsausschuß überwiesen und wurde damit begraben, da das Ermächtigungsgesetz ein paar Tage darauf den ersten Reichstag für den Rest seines Bestehens zu einem Scheindasein verurteilte. Ergebnis der Verhandlungen

war das Homburger Militärabkommen vom 19. Februar 1924, das auch der „Homburger Friede" genannt wird. Der Fall Lossow wurde hier beigelegt. V. Lossow trat ab. Im übrigen wurde zur Befriedigung der Föderalisten folgendes festgelegt:

„Uebereinstimmung bestand, daß durch die Lösung des gegenwärtigen Falles die Bestimmungen der Reichsverfassung und des Reichswehrgesetzes über die Einheit des Reichsheeres und die Einheitlichkeit des Oberbefehls nicht berührt werden sollen.

In diesem Rahmen soll

a) künftig auch bei der Abberufung des Landeskommandanten mit der bayerischen Regierung ins Benehmen getreten und dabei ihren begründeten Wünschen möglichst Rechnung getragen werden;

b) bei der Verwendung bayerischer Truppen außerhalb des Landes die bayerische Regierung möglichst vorher gehört und dabei den bayerischen Belangen die tunlichste Rücksicht zuteil werden, insbesondere hinsichtlich der inneren Sicherheit des Landes;

c) die Eidesformel der gesamten Wehrmacht zur Vermeidung von Zweifeln künftig folgende Fassung erhalten: Ich schwöre Treue der Verfassung des Deutschen Reichs und meines Heimatstaats" usw.

„Durch vorstehende Vereinbarungen wird der Behandlung weitergehender, in der bayerischen Denkschrift enthaltener Wünsche nicht vorgegriffen.

Mit dieser Vereinbarung ist das Einvernehmen zwischen der Reichsregierung und der bayerischen Staatsregierung wieder hergestellt und die Inpflichtnahme des bayerischen Teils der Reichswehr auf die bayerische Regierung vom 22. Oktober 1922 entfallen". (Beyerle, S. 141 f.).

Bayern wurde vom Geltungsgebiet des Reichsausnahmezustands, der am 1. März 1924 bis auf gewisse Punkte aufgehoben wurde, ausgenommen und ihm die Weitergeltung des eigenen Ausnahmezustands in der eingeschränkten Fassung der bayerischen Verordnung vom 18. Februar 1924 zugesichert. Und als der sachlich wichtigste Fall der Anwendung des Republikschutzgesetzes, der Prozeß über den Hitler-Putsch in Fluß kam, da ist der Staatsgerichtshof nicht durchgedrungen. Wenn auch gewichtige Gründe für seine Zuständigkeit sprachen, so waren doch die politischen Verhältnisse stärker als die Gründe der Juristen. Der Prozeß ist bekanntlich vor dem Münchner Volksgericht verhandelt worden, und das Reich ließ es geschehen.

Der Vollständigkeit halber seien noch als Sondervorschriften für Bayern die Bestimmungen der §§ 154 und 155 des Reichs-

gesetzes über das Verfahren in Versorgungssachen vom 10. Januar 1922 (RGBl. S. 59) erwähnt, worin für Bayern das bayerische Landesversorgungsgericht als oberste Spruchbehörde anstelle des Reichsversorgungsgerichts trat.

Im übrigen wurde seit dem Homburger Militärabkommen die offene Kampfesweise aufgegeben. Das soll aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß keine Partei zufrieden ist. Immerhin dürfte aber die Leidenschaftlichkeit im Kampfe einer etwas ruhigeren Denkweise gewichen sein.

Wenn die neuen Reservatrechte süddeutscher Länder auch nicht gerade bedeutend sind, so sieht man an der Entwicklung doch, wohin der Weg der süddeutschen Föderalisten geht. Die neue Schwurformel der Reichswehr, die m. W. noch gar nicht eingeführt wurde, hat zwar keine große praktische Bedeutung, denn nach Art. 13 RV. hat eine dem Reichsrecht widersprechende Landesverfassung keine Gültigkeit. Aber auf der anderen Seite grenzen die Bestimmungen des Homburger Abkommens über die Stationierung bayerischer Reichswehrformationen schon hart an die Reservatrechte, die Württemberg vor dem Kriege auf diesem Gebiete hatte. Vor allem kommt man an der Tatsache nicht vorbei, daß die Republik für süddeutsche Staaten Reservatrechte beibehalten und neue geschaffen hat. Von unitarischer Seite wird deshalb oft darüber geklagt, daß durch die Detachierung von Reichszentralstellen nach Bayern auf Grund der Post- und Eisenbahnübernahmeverträge ein zur Aufhebung bestimmtes System von hinten herum wieder eingeführt wurde.

II. Teil.

Die Reformvorschläge.

I. Mißstände und Versuche ihrer Behebung.

Es ist hier nicht darauf einzugehen, wie unzweckmäßig es ist, daß am selben Ort, wo die Regierung des ganzen Reichs sich befindet, noch eine solche für zwei Drittel desselben, nämlich für Preußen besteht. Dem Thema entsprechend wird sich die Darstellung auf die südd. Verhältnisse beschränken müssen. Da sind es vor allem Mißstände zweierlei Art, die einer Beseitigung harren. Die einen bestehen in dem Verhältnis der Länder unter sich und die anderen im Verhältnis der Länder zum Reich.

1. Mißstände in der Länderverwaltung.

Der Verwaltungsapparat der süddeutschen Länder ist in jedem Lande anders. Die 8 bayerischen Regierungsbezirke sind als „Kreisgemeinden" zugleich auch Selbstverwaltungskörper. Württemberg ist in vier Kreise (Jagst-, Neckar-, Schwarzwald- und Donaukreis) als Mittelinstanzen eingeteilt.

In Baden dagegen gibt es überhaupt keine Mittelbehörden. Die gesamte Verwaltung wird vom Ministerium als Zentralbehörde und den Bezirksämtern als Unterbehörden erledigt. Die vier Landeskommissäre in Konstanz, Freiburg, Karlsruhe und Mannheim sind als detachierte Mitglieder des Ministeriums des Innern mit der Erledigung gewisser örtlicher Staatsverwaltungsaufgaben betraut. Während die Verwaltung der Selbstverwaltungskörper in Bayern von den Staatsbehörden geführt wird, befassen sich die badischen Staatsverwaltungsbehörden grundsätzlich nicht mit Selbstverwaltung. Hierzu sind die Kreise da, deren Gebiet über das eines Amtsbezirks hinausgeht.

Die Unterschiede der Organisation — die nicht nur dem Namen, sondern der Sache nach bestehen — erschweren dem Publikum, das mit den Behörden mehrerer Länder zu tun hat, den Verkehr. Es ist nicht immer imstande, die unterschiedlichen Aufgaben der Behörden in den einzelnen Ländern zu durchschauen.

Kennen sich doch oft schon die Behörden selbst nicht mehr aus! So kann man bei badischen Bezirksämtern oft beobachten, daß die bayerischen Staatsanwaltschaften Anzeigen wegen in Bayern begangener Uebertretungen, für deren Bestrafung — etwa nach § 40 JGG. — badische Behörden zuständig sind, den badischen Staatsanwaltschaften zuleiten. Da aber in Baden die Uebertretungen durch Strafverfügung der Polizeibehörden erledigt werden, muß die badische Staatsanwaltschaft diese Anzeigen dann jeweils wieder dahin weitergeben. Die Folgen einer solchen Verschleppung der Strafverfolgung sind oft sehr unliebsam, zumal die Verjährungsfrist kurz ist. Das Verhalten der bayerischen Behörden kommt daher, daß es in Bayern das Institut der polizeilichen Strafverfügung nach §§ 413 ff. StrPO. nicht gibt und die bayerischen Behörden deshalb annehmen, daß es in Baden genau so ist. In Bayern ist in diesen Fällen die Staatsanwaltschaft, in Baden die Verwaltungs(Polizei-)behörde zuständig. In Baden gibt es deshalb bei Uebertretungen gegen Strafverfügungen neben dem Antrag auf gerichtliche Entscheidung auch Beschwerde an die höhere Polizeibehörde, in Bayern gibt es nur Einspruch gegen einen eventuell erlassenen Strafbefehl; in Baden ist oberste Dienstbehörde der Innenminister, in Bayern der Justizminister.

Diese Beispiele könnten fortgesetzt werden. Es genügt aber, aus dem angeführten Falle zu konstatieren, daß zwischen den einzelnen Ländern Unterschiede in der staatlichen Organisation und in der Verwaltungspraxis bestehen, für deren Vorhandensein ein zwingender Grund nicht gefunden werden kann. Für die Tätigkeit der Behörden und den Verkehr des Publikums sind sie jedoch außerordentlich hinderlich, da sie billigerweise weder von den Behörden des jeweils andern Landes noch vom Publikum in ihrer Mannigfaltigkeit gekannt und befolgt werden können. Die Folgen hiervon sind Nichtachtung der Gesetze und Verordnungen, Mißtrauen und Mißstimmung des Publikums, Kompetenzstreitigkeiten der Behörden und Verschleppung des Verfahrens.

Angesichts dessen ist es erfreulich, die einheitliche Gestaltung der Gemeindeverfassung in Süddeutschland zu verfolgen. Insbesondere haben die neuen württembergischen und bayerischen Gemeindeverfassungen den Typ des Einkammersystems, wie er etwa der rhein-preußischen Bürgermeistereiverfassung entspricht, in beiden Ländern eingeführt. In Baden ist die Entwicklung noch nicht so weit. Um die Verwaltung der Stadtgemeinden bemühen sich hier der Bürgermeister, der Gemeinderat und der Bürgerausschuß je nach der Wichtigkeit der Angelegenheit. Aber auch in Baden sind Bestrebungen auf Einführung des Ein-

kammersystems im Gange. Falls sie durchdringen sollten, so würden wir in Süddeutschland einen gemeinsamen Typ der Kommunalselbstverwaltung ausbilden können.

Ausgedehnte Selbstverwaltung wird dem Staat eine erwünschte Entlastung sein, soweit die fürsorgliche Tätigkeit in Betracht kommt. Hat die Selbstverwaltung dazu noch einen eigenen großen Verwaltungsapparat, dann kann die staatliche Verwaltung entsprechend kleiner sein; haben die Selbstverwaltungskörper aber keinen oder nur einen im Verhältnis zu ihren Aufgaben unbedeutenden Verwaltungsapparat, so müssen die staatlichen Verwaltungsbehörden entsprechend größer sein. Nach dem ersten Grundsatz handelt man in Baden, nach dem zweiten in Bayern. Staatsverwaltung (Bezirksamt) und Selbstverwaltung (Kreis) sind in Baden grundsätzlich getrennt. In Bayern dagegen haben die höheren Selbstverwaltungskörper — die Bezirke, die den preußischen Kreisen entsprechen und die Kreise, die den preußischen Provinzen entsprechen — zwar ein ziemlich freies Selbstverwaltungsrecht, aber keinen eigenen Verwaltungsapparat. Die Verwaltung dieser Selbstverwaltungskörper wird in Bayern von den hierzu berufenen staatlichen Stellen geführt.

Ich lasse die Frage vorläufig offen, wie weit in solchen Dingen vollkommene Einheit nötig ist. Wenn z. B. in Bayern der Personalaufwand bei den Volksschulen Staatsaufgabe, in Preußen dagegen Aufgabe der Selbstverwaltungskörper und in Baden bis zu einem gewissen Verhältnis zur Anzahl der Schüler Staats- und nur darüber hinaus Selbstverwaltungsangelegenheit ist, so wird man das ruhig lassen können.

2. Mißstände im Verhältnis der Länder zum Reich.

Kommen die Klagen über die Verschiedenartigkeit der Verwaltung in den Ländern vom Publikum, so kommen die Beschwerden über das Verhältnis der Reichsverwaltung zur Verwaltung der Länder in der Hauptsache von den Ländern. Das Reich hatte bei der Verkündung der RV. nur einen kleinen eigenen Verwaltungsapparat. Einen großen Teil seiner heutigen Verwaltung hat es erst später erhalten.

Wo dies auf Grund ausdrücklicher Bestimmungen der Reichsverfassung geschehen ist, wie bei der Post, Eisenbahn, Reichswehr und Reichswasserstraßenverwaltung, war die Entwicklung lange vorauszusehen. Ueberall sonst aber, wo das Reich noch die Verwaltung an sich gezogen hat, kam der Uebergang verhältnismäßig plötzlich. Je nachdem eine Regierung unitarisch

oder mehr föderalistisch zusammengesetzt war, mußte man damit rechnen, daß wieder etwas zum Reich kommt. So hat das Reich eine eigene Forstverwaltung, eigene Arbeitsgerichte, Sozialversicherung, Arbeitsnachweis, Schlichterorganisation und Versorgungsämter und Reichsbauverwaltung für das ganze Reich auch in unterster Instanz aufgezogen.

Hinzu kommt noch die verdeckte zentralisierende Tätigkeit der Reichsministerien und des Reichstags, die mit Subsidien, Kreditgewährungen und Lieferungsvergebungen arbeiten und über den Kopf der Länderregierungen hinweg mit den Reichszentralen der großen Berufs- und Interessenverbände verhandeln. Die Reichsverwaltung kann sich hierdurch auf Gebieten betätigen, wo sie einer eigenen Organisatian in der Mittel- und Unterinstanz entbehrt. Die Regierungen der Länder haben andererseits keinen Ueberblick darüber, welche Summen in ihr Land fließen und wer damit bedacht wurde. Die Folge ist eine Doppelverwaltung der Länder und des Reichs. Reich und Länder geben, ohne es zu wissen, Zuwendungen vielfach für die gleichen Organisationen aus. Die öffentlichen Mittel werden dadurch über Gebühr in Anspruch genommen. So wurde eine Bodenkultur A.-G., also ein Privatunternehmen, mit Unterstützung des Reichs gegründet. Diese Gesellschaft hat lediglich die Aufgabe, die Mittel, die von der deutschen Rentenbank-Kreditanstalt und aus den Haushaltsmitteln des Reichsarbeitsministers zur Durchführung von Bodenkulturunternehmen bereitgestellt werden, in Empfang zu nehmen und weiter zu verteilen. Die Gesellschaft selbst bringt keinerlei Mittel für ihre Zwecke unmittelbar auf. In Bayern besteht nun seit 1884 als Staatsanstalt die Landeskulturrentenanstalt für landwirtschaftliche Meliorationen. Die bayerischen Landwirte können also Meliorationskredite auf zwei Wegen erhalten, und die gleiche Arbeit muß an zwei Stellen geleistet werden. In den andern süddeutschen Ländern ist es ähnlich.

Für die Länder untragbar sind die bisherigen Vergrößerungen der Reichsverwaltung nicht so sehr wegen ihres Eintritts an sich, als vielmehr wegen der Planlosigkeit ihres Eintritts. Eine einheitliche Verwaltung wäre auf manchen Gebieten über kurz oder lang doch nötig geworden und wird auch noch nötig werden. Die Art und Weise aber, wie mit der Uebernahme von Verwaltung durch das Reich begonnen wurde, ist nicht imstande, sich in Süddeutschland, wo man der Reichsverwaltung ohnedies kritisch gegenübersteht, Sympathien zu verschaffen. Man sollte bedenken, daß die Länder schon durch den starken Gang der Reichsgesetzgebungsmaschine reichlich nervös geworden sind. Die Befürchtung der Länder, von unten her ausgehöhlt zu wer-

den, muß durch das Verhalten des Reichs bei der Verwaltung gestärkt werden. Man kann in Süddeutschland z. B. nicht einsehen, zu was das Reich eine Reichsbau- und Reichsforstverwaltung braucht. Die Tatsache, daß das Reich gerade auf diesen Gebieten, wo die Reichsverwaltung am wenigsten nötig erscheint, eigene Behörden einrichtet, bekräftigt auf Seiten der Länder die Ansicht, daß das Reich eben alle Verwaltung für sich in Anspruch nehmen und die Länder beseitigen will.

Es ist unmöglich, zu einer Konsolidierung zu kommen, wenn die Unsicherheit und daraus entstehende dauernde Gefahr von Konflikten zwischen Reich und Ländern fortbestehen. Die Länder sind so nicht in der Lage, Gebiete, die bisher und z. T. auch ihrer Natur nach zu ihrer Betätigung gehören, auf weite Sicht zu ordnen. Nach dem seitherigen Gebaren des Reichs müssen sie auf dessen Zugriff gefaßt sein.

Ein weiterer Grund, der auch noch gegen den bestehenden Zustand der Reichsverwaltung spricht, ist folgender: Auf so vielen Gebieten das Reich eine eigene Verwaltung oder Selbstverwaltung für das ganze Reichsgebiet eingerichtet hat, so viele Sonderverwaltungen gibt es. Die Beseitigung von Sonderverwaltungen muß aber gerade ein Zweck der Reform sein. Aus diesem Grunde ist es zu begrüßen, daß die Reichsbauverwaltung in Baden nach längeren Verhandlungen der beteiligten Regierungen am 1. Oktober 1927 auf die badischen Bezirksämter übertragen wurde. Reich und Baden ersparen dabei Kosten.

Eine unglückliche Einrichtung ist insbesondere die Reichsarbeitsverwaltung. Sie untersteht der unmittelbaren Aufsicht des Reichs. Die Aufsicht über die Krankenkassen aber, die für die Arbeitslosenversicherung die Beiträge erheben, ist Sache der Länder. Die Unterstützung der Arbeitslosen erfolgt überdies, je nachdem der Betroffene ausgesteuert ist oder nicht, durch das reichsrechtliche Arbeitsamt oder durch die den Ländern unterstehenden Gemeinden. Was liegt da näher, als diese Sonderverwaltungen, wie es bei der Reichsbauverwaltung in Baden geschehen ist, dem größeren Bruder in der Länderverwaltung zurückzugeben? Mit derartigen kleinen Eigenverwaltungen wird das Reich nicht wirksam gestärkt, die föderalistische Stellung dagegen gefestigt.

Den berechtigten Klagen der Länder stehen ebensolche des Reichs gegenüber. Das Reich kann wohl z. B. Maßregeln zur Förderung der Produktion und Unterbindung einer ungesunden Kreditwirtschaft treffen. Es hat aber keinen durchgreifenden Einfluß auf die Durchführung der von ihm für gut befundenen Maßregeln. Der Mangel kann auch dadurch nicht behoben werden, daß man dem Wunsche mancher Länder entsprechend die Geld-

mittel in der Hauptsache den Ländern selbst zur weiteren Verteilung gibt. Denn der Fehler liegt gerade darin, daß das Reich in Dingen, wo es allein verantwortlich ist, mangels eigener Verwaltung keine Kontrolle und kein eigenes Urteil über die Notwendigkeit und Verwendung der an die Länder zu gebenden Kreditgelder hat, sondern sich auf die Berichte der Länder verlassen muß. Diese haben aber keine Uebersicht darüber, an welcher Ecke des Reichs eine Unterstützung am meisten Not tut, und haben vielfach ganz andere Interessen, da sie sich nicht für die Wirtschaft des Reichs, sondern nur für das Wohl ihres Landes verantwortlich fühlen.

Weiter ist zu bedenken, daß die neue Eigenverwaltung des Reichs mit einer gewissen Zwangsläufigkeit oder Natürlichkeit erfolgen mußte. Die Reichsverfassung hat das Reich mit sehr geringen Machtmitteln ausgestattet. Mit einer Gesetzgebung ohne Exekutive kann es nicht viel anfangen. Das Reich kann keinen Schutzmann requirieren, wenn seine Anordnungen nicht befolgt werden. Es müßte schon den Ausnahmezustand erklären. Und das sollte doch ultima ratio sein.

Vor dem Umsturz war das Reich eine Macht auf Grund seiner Verbindung mit dem Großstaat Preußen, dem Sieger von 1866. Die Revolution nahm dem Reich diesen Rückhalt, gab ihm dafür aber keinen Ersatz. Sie nahm ihm damit die Macht überhaupt. Wollte das Reich nicht sich selbst aufgeben, so mußte es sich die fehlenden Mittel verschaffen. Eine Anlehnung an Preußen konnte dabei nicht in Frage kommen; auf die Gründe wird noch zurückzukommen sein. Das Reich mußte sich auf sich selbst verlassen. Dazu verhilft nur eigene Verwaltung, sonst steht es da „mit seinen rechtmäßigen Gesetzen und Aufsichtsbefehlen und hat weder Arme noch Hände" (Thoma, S. 11). Ob ihm aber gerade mit der Forstverwaltung, der Bau- und Arbeitsverwaltung gedient ist, ist eine andere Frage.

Das gekennzeichnete Anlehnungsbedürfnis der Reichsregierung, das auch von dem föderalistischen bayr. Ministerpräsidenten Held auf der Länderkonferenz anerkannt wurde (Länderkonferenz, S. 33) ist der Ursprung der Mängel in der Verwaltungsteilung zwischen Reich und Ländern. Die Folge sind Doppelverwaltungen, da die Verwaltung auf der einen Seite trotz der Verwaltung des andern nicht ganz zu entbehren, und für das Aufgeben der eigenen Verwaltung auf keiner Seite der Wille vorhanden ist. Weil das Reich seinen Einfluß geltend machen will, aber mangels eigener Verwaltung keine Verwaltungserfahrung und auch kein richtiges Urteil über die Länderverwaltung hat, macht es den Ländern durch rechtmäßige Ge-

setze Vorschriften, die es bei Fehlen dieses Mangels unterlassen würde. So schickt sich das Reich an, ein Gesetz über Freiheitsstrafen und die Unterbringung von Gewohnheitsverbrechern zu erlassen, ohne Rücksicht darauf, ob den Ländern die erforderlichen Gebäude für die Durchführung eines solchen Gesetzes zur Verfügung stehen. So erläßt das Reich auf dem Gebiet der Jugendwohlfahrt und Wohlfahrtspflege Gesetze, die von den Ländern nicht ausgeführt werden, weil sie nicht ausgeführt werden können. Alles dies wäre undenkbar, wenn die Reichsgesetzgebung die Erfahrung der Verwaltung hätte (Nawiasky, S. 7).

Die Grenzen bedürfen auch in Süddeutschland einer kleinen Regulierung. Die Notwendigkeit der Beseitigung der Enklaven ist selbstverständlich und unbestritten. Es handelt sich hierbei um Gebiete mit insgesamt etwa 10 000 Einwohnern. Dazu kommt das preußische Hohenzollern mit über 71 000 Einwohnern, das man zweckmäßig zum größten Teil zu Württemberg und im südlichen Zipfel zu Baden schlagen wird. Im übrigen müßten die Enklaven von den sie umschließenden Ländern aufgenommen werden.

Schwierigkeiten bereitet die bayerische (linksrheinische) Rheinpfalz. Sie ist mit dem Hauptlande territorial in keiner Weise verbunden. Ihr Anschluß an Bayern ist nicht durch eine besondere Stammesangehörigkeit bedingt. Die bayerischen Pfälzer sind ebensolche Franken wie es die benachbarten badischen Pfälzer auch sind. Eine alte geschichtliche Entwicklung hat sie jedoch mit Bayern ziemlich fest zusammengeschweißt. Es ist ihnen dort nicht schlecht gegangen. Auf der andern Seite sind sie aber wirtschaftlich mit der badischen Pfalz sehr eng verbunden. Namentlich sind die beiderseits größten Städte Mannheim-Ludwigshafen, ein Industrie- und Handelszentrum. Der treue Kampf der bayerischen Pfälzer gegen die eingedrungenen Welschen hat ferner ein Bewußtsein des Deutschtums erweckt, das die speziell bayerische Staatsangehörigkeit hinter die deutsche zurücktreten ließ. Im Interesse einer zweckmäßigen Verwaltung liegt es, wenn es künftig nur noch territorial zusammenhängende und abgerundete Länder in Deutschland gibt. Der Anschluß der bayerischen Rheinpfalz an Baden wird im nächsten Kapitel besprochen werden.

Wenn die Mängel des gegenwärtigen Systems erkannt sind, ist zu untersuchen, wie ihnen abgeholfen werden kann. Hierzu gibt es zwei Wege: entweder man gibt den Ländern mehr Zuständigkeiten oder man gibt sie dem Reich und nimmt sie den Ländern. Wenn die Länder alle Verwaltung haben, wird es zwar keine Sonder- und Doppelverwaltung mehr geben. Die Rei-

bungen mit dem Reich werden minimal sein, denn das Reich wird keine Reibungsflächen mehr haben. Die Mannigfaltigkeit der Verwaltungen und die Reibungen unter den Ländern werden aber im selben Maße weiterbestehen, wenn sie nicht vergrößert werden.

Napoleon wählte diesen Weg der Stärkung der Länder, um Deutschland schwach und für seine Zwecke gefügig zu halten. Die Wahl wird angesichts der auch sonst in der deutschen Geschichte oft wiederkehrenden Vorbilder nicht schwer fallen. Die Abhilfe durch Stärkung der Länder wird bestenfalls eine nur teilweise sein. Nutzen haben hiervon vielleicht auf kurze Zeit die Länder, Schaden aber hat sicher das Reich und das auf die Behörden angewiesene Publikum. Die Vorteile der Länder werden zweifelhaft und nur vorübergehend sein, denn die mit diesem Weg verbundene Schwächung des Reichs wird auch die Länder außenpolitisch zum reinen Objekt fremder Staaten werden lassen.

Wenn man aber dem Reich die ihm notwendige Verwaltung gibt, dann wird es kraft seiner alle Länder umfassenden Zuständigkeit für einheitliche Verwaltung bürgen. Es wird nicht nur die Sonder- und Doppelverwaltung in weitem Maße — restlose Beseitigung wird immer unmöglich sein — abschaffen können, sondern es wird auch den Beschwerden der Staatsbürger über die Unterschiede der Verwaltung abhelfen.

In diesem Zusammenhange sei darauf hingewiesen, daß Bayern auf Grund seines Ermächtigungsgesetzes vom 9. Juli 1926 seine Verwaltung selbst reformiert. Der bayerische Innenminister Stützel bezeichnete auf der Länderkonferenz im Januar 1928 als Richtlinien hierfür innere Vereinfachung der Verwaltung, Zusammenlegung oder Aufhebung von Behörden, Beseitigung der bisherigen Rechtszersplitterung und Wahrung der Einheit der Verwaltung (Länderkonferenz, Seite 81). Weshalb sollte nun das, was hier für Bayern für gut befunden wurde, nicht auch für das Reich gut sein?

Stärkung des Reichs heißt nicht, daß die Länder ihren Einfluß und ihren Standpunkt nicht mehr maßgebend geltend machen können. Ursache der Reformbedürftigkeit ist auch nicht der Bestand der Länder an sich — abgesehen von den territorialen Grenzen — sondern ihr Verhältnis zum Reich und die Form ihres Bestehens. Das Recht der Mitwirkung bei der Leitung des Reichs wird ihnen sogar garantiert werden können und müssen. Nur darf es nicht an einer Stelle geschehen, wo Einigkeit und Macht des Reiches nach innen und außen gefährdet werden können, wie es gegenwärtig der Fall ist.

Das Reich hat hierfür schon selbst die Tore geöffnet. Es hat seit etwa 1923 die Einflußmöglichkeiten der Länder an der Spitze des Reichs, wenn auch nicht verfassungsmäßig, so doch tatsächlich und gewohnheitsmäßig wesentlich gestärkt. Ich denke hier einesteils an die Erweiterung der Rechte des Reichsrats bei einigen Gesetzen wie den Uebergangsgesetzen vom 3. August 1920 (RGBl. S. 1493) und 6. Februar 1921 (RGBl. S. 139) und den Ermächtigungsgesetzen vom 13. Oktober 1923 (RGBl. S. 943) und vom 8. Dezember 1923 (RGBl. S. 1179), wo eine Zustimmung oder Benachrichtigung des Reichsrats vorgesehen ist, die in der RV. nicht begründet ist. Nach dem letzten Gesetze konnte der Reichsrat selbständig die Außerkraftsetzung von Anordnungen der Reichsregierung verlangen. Nach § 6 der RVO. über die Fürsorgepflicht vom 13. 2. 1924 (Fassung vom 8. Juni 1926, RGBl. S. 255) bedarf die Reichsregierung selbst für Aufstellung von Grundsätzen über den Umfang der Fürsorgepflicht der Zustimmung des Reichsrats. Der Reichsrat wird also hier dem Reichstag gleichgestellt. Ich erinnere außerdem an die vom Reich veranlaßten Konferenzen von Reichsministern, deren monatliche Wiederholung der Reichsinnenminister Severing neuerdings zugesichert hat. Formell haben diese Beratungen zwar nur informatorischen Charakter. Daher wird auch nicht abgestimmt. Aber es wird doch der größte Wert darauf gelegt, daß das Reich die Zustimmung der Länderstaatsmänner erlangt (Nawiasky, S. 42).

II. Süddeutsche Stimmen zur Reichsreform.

1. Bevölkerung, Wirtschaft und Städte.

Die Einstellung Süddeutschlands zur Reichsreform, die sich als überwiegende Ablehnung des Unitarismus zusammenfassen läßt, ist in der Hauptsache eine gefühlsmäßige. Dadurch unterscheidet sie sich sehr von der mehr sächlichen Beurteilung in Norddeutschland. Dort war es in Preußen im Dezember 1919 möglich, daß die verfassunggebende Landesversammlung sich bereit erklärte, im Reich aufzugehen. Ganz anders bei uns im Süden. Hier ist der Einheitsstaat unpopulär, und zwar das Wort noch mehr als die Sache. Seine Verteidigung ist deshalb schwierig und teilweise aussichtslos.

Ein gewisser Gegensatz zwischen dem Norden und dem Süden unseres Reiches ergibt sich schon aus den Größenverhältnissen. Auf der einen Seite haben wir den zwei Drittel Deutschlands umfassenden Großstaat Preußen, mit dem der Einheitsstaat im Sü-

den vielfach identifiziert wird, und auf der andern Seite die wesentlich kleineren süddeutschen Länder. Eine ganze Reihe von Gründen treten noch hinzu, um diesen Gegensatz zu verschärfen. Die interessierten Kreise, insbesondere Kirche, Ministerialbürokratie und die Führer föderalistischer Parteien verstehen es, die gefühlsmäßige Abneigung wachzuhalten und zu einem wirkenden Faktor der deutschen Politik zu machen. Das Gespenst der „Berlinerei" spielt hierbei eine vornehmliche Rolle. Man ist gewohnt, mehr das zu hören, was trennt, als das, was einigt.

Die süddeutsche Wesensart ist auf bescheidene und ruhige Lebensführung gerichtet, die norddeutsche ist Betriebssamkeit und zielt auf Erfolg. Die Folgen davon sind große Wirtschaftsverschiedenheiten. In Norddeutschland ist der Sitz der Großindustrie, des Großhandels und Großgrundbesitzes. In Süddeutschland dagegen überwiegen das kleinere und mittlere Gewerbe und die entsprechenden Typen der Landwirtschaft und Industrie. Die Industrialisierung ist hier überhaupt nicht sehr fortgeschritten. Die Landwirtschaft beschäftigt die meisten Leute. Und zwar sind es zu neun Zehntel und in der fruchtbaren Rheinebene fast ausschließlich Kleinbauern. Die Ebene ist deshalb dicht bevölkert. Nur in den gebirgigeren Lagen kommen größere Güter vor, die aber wiederum an die Größenverhältnisse des preußischen Großgrundbesitzes im allgemeinen keineswegs heranreichen. Aehnlich sind die Verhältnisse in Industrie und Handel. Kleine Industrien finden sich überall. Zu größeren Industriezentren kam es aber nur selten; Mannheim-Ludwigshafen, Stuttgart, Nürnberg und München, letzteres für die Bierproduktion, sind die Sammelpunkte wirtschaftlichen Lebens. Die übrigen Städte bleiben weit zurück.

Das Ueberwiegen der kleinen und mittleren Unternehmungsarten bringt es mit sich, daß die Mittelschichten in der Bevölkerung stark vertreten sind. Die soziale Differenzierung tritt zurück. Vorherrschend ist neben der bäuerlichen die klein- und mittelbürgerliche Klasse. Industrie, Großgrundbesitz und Arbeiter spielen keine namhafte Rolle. Die Folge ist, daß weder kapitalistische noch sozialistische Strömungen einen breiten Boden gewinnen können.

Man sagt, die süddeutsche Grundeinstellung sei demokratisch. Man kann sie ebensogut konservativ nennen. Sie ist beides zugleich, wenn man diese Begriffe nicht als parteipolitische Ideen nimmt. Demokratisch erscheint die süddeutsche Gemütlichkeit und Abneigung gegen jeden Zwang. Konservativ ist dagegen die Achtung alles Althergebrachten, an dem der Süddeutsche hängt. Die Einstellung beispielsweise der süddeutschen Gegner des mon-

archischen Systems zu ihren früheren Fürsten ist eine andere, leidenschaftslosere als die ihrer norddeutschen Gesinnungsgenossen.

Die Gegnerschaft gegen Preußen ist ein Stück Tradition, die noch auf das Zusammengehen mit Oesterreich vor 1866 zurückgeht. In Baden wurde diese Tradition indessen schon 1871 verlassen. Sie ist deshalb auch heute nur noch minimal. Im pfälzischen Norden des badischen Landes kann man, insbesondere unter der Beamtenschaft, eine ausgesprochen einheitsstaatliche Einstellung feststellen, die sogar vielfach zentralistischer ist, als die der Unitarier im übrigen Reich. Die südbadischen Alemannen denken jedoch ebenso wie die Württemberger schon anders. Der Bundesstaat und nicht der Einheitsstaat ist überwiegend ihr Ideal. Dem Verlangen fehlt aber in Baden jegliche Schärfe.

Eine radikale Ablehnung des Einheitsstaates kommt aus dem rechtsrheinischen Bayern. Den politisch überragenden Einfluß hat hier der bäuerlich-konservative bajuvarische Volksstamm, dessen gefühlsmäßige Ablehnung des Preußen-Deutschlands, wie es dort heute noch heißt, besonders stark ist. Dem Hause Wittelsbach ist es außerdem gelungen, in einer verhältnismäßig kurzen Zeit die drei Stammeselemente Bayerns (Bayern, Franken, Schwaben) zu einem einheitlichen Staatsvolke zusammenzuschließen, in dem ein staatliches Zusammengehörigkeitsgefühl lebendig ist. Hinzu kommt noch die weitgehende konfessionelle Uebereinstimmung. Bayern ist zu zwei Dritteln katholisch und nur zu einem Drittel protestantisch, also umgekehrt wie im Reich. Die bayerische Politik und Einstellung ist daher eine bewußt katholische. Die katholische Kirche kennt hier ihre gefestigte Stellung im Unterschied zur Minderheitsrolle des katholischen Elements im übrigen Reich und in Preußen und stärkt daher Regierung und Volk in seiner föderalistischen oder gar partikularistischen Auffassung. Auch die Sonderstellung Bayerns im Reiche Bismarcks mag noch ihre Nachwirkungen haben. Das Reich ist den Bayern etwas Fernerstehendes. Sie fühlen sich in erster Linie als Bayern und dann erst kraft der Zugehörigkeit Bayerns zum Reich als Deutsche. Wenn sich offizielle bayerische Stellen zur Reichsreform äußern, wird die Beibehaltung des bundesstaatlichen Systems jeweils als selbstverständlich unterstellt. Die bayerische Ablehnung des Einheitsstaates wird noch dadurch vertieft, daß die Zusammensetzung der Reichsregierung im allgemeinen eine politisch weiter links gerichtete ist als die Bayerns und es auch bleiben wird, soweit sich dies vorläufig voraussehen läßt.

Daß das Fühlen und Denken der bayerischen Rheinpfalz seit der Besetzung durch die Franzosen im Gegensatz zum Stammlande

in erster Linie deutsch und dann erst bayrisch ist, wurde bereits im vorigen Kapitel dargelegt.

Die Einstellung Süddeutschlands zur Reichsreform ist demnach keine einheitliche. Sie wird vom durchaus reichsfreudigen Westen nach Osten hin immer föderalistischer bis partikularistisch. Die Unterschiede und die Ablehnung des Einheitsgedankens sind jedoch nicht so groß, wie sie oft übertrieben dargestellt werden. Vor allem sind die bisweilen geäußerten Drohungen, daß Süddeutschland nicht mehr mitmache und reichsmüde werde, nur als rednerische Pointen zu werten. Die Frage ist nicht, ob Süddeutschland bei der mit einer Stärkung des Reichs zu verbindenden Reform mitmacht, sondern nur, ob es gerne mitmacht. Und da sollte man ihm entgegenkommen, soweit das Reich keinen Schaden erleidet. Es wäre grundfalsch, die Sonderheiten und die gefühlsmäßige Einstellung Süddeutschlands zu mißachten.

Der süddeutsche Hang zum bundesstaatlichen System entspringt weniger der Notwendigkeit der Verteidigung von Stammeseigenarten, als vielmehr dem Vorhandensein eines durch die Geschichte gebildeten staatlichen Gemeinschaftsbewußtseins in den Ländern und einer daraus hervorgegangenen besonderen Lebensführung, die alte Stammesgegensätze gerade vergessen ließ. Die Sonderheiten sind daneben wirtschaftlicher, geographischer und konfessioneller Art.

Unheil wurde durch die schlagwortartige Gegenüberstellung von Einheitsstaat und Bundesstaat angerichtet. Das Wort „Einheitsstaat" hat in Süddeutschland keinen guten Klang. Mit dem Worte „Bundesstaat" erinnert man dagegen an Deutschlands Größe und Ruhm und an eine Zeit, wo die Erhaltung süddeutscher Eigenarten durch Sonderrechte garantiert war. Wissenschaftliche Unterscheidungen zwischen zentralisiertem und dezentralisiertem Einheitsstaat sind fruchtlos. Der Süddeutsche wird sie nicht verstehen, zumal es bisher nur bei allgemeinen Redensarten über die Dezentralisation geblieben ist. „Ohne festes Programm für die Dezentralisation kann man an eine solche nicht glauben", sagt der Erlangener Professor Dr. Lent, „denn die bisherige Entwicklung der Reichsverwaltung ist nicht dazu angetan, besondere Hoffnungen auf Abkehr vom Zentralismus zu erwecken". (Süddeutsche Monatshefte I, 1928, Nr. 4.) Man versteht unter Einheitsstaat landläufig den zentralisierten Einheitsstaat, wie ihn Frankreich hat. Zum Mindesten befürchtet man seine Entstehung.

Für die süddeutsche Wirtschaft sind zwei Momente von größter Bedeutung: die abgelegene Binnenlage des Landes und der völlige Mangel an Rohstoffen. Beide Mängel können nur durch eine großzügige auf Durch-

gangsverkehr mit dem ganzen Reich gerichtete Verkehrseinrichtung ausgeglichen werden. Eine Verkehrspolitik, die sich lediglich innerhalb eines Landes richtig auswirken kann, genügt hierzu nicht. Hinterland einer großen Industrie ist heute ohnedies nicht mehr die nächste örtliche Umgebung. Das Absatzgebiet ist von dem Orte der Produktion und Verarbeitung oft sehr weit entfernt innerhalb und außerhalb der Landes- und Reichsgrenzen. Zur Erhaltung der Konkurrenzfähigkeit ist dann erforderlich, daß die Verbindung mit dem Absatzgebiet durch geschickte und billige Verkehrswege gewahrt wird. Das ist für süddeutsche Verhältnisse nur bei einer auf das ganze Reich sich erstreckenden einheitlichen Verwaltung, insbesondere des Verkehrswesens, möglich. Denn Süddeutschland ist wirtschaftlich auf den Norden angewiesen wegen des Zugangs zum Meere und wegen der Rohstoffvorkommen.

Ein großer Vorteil ist deshalb die Einführung der Staffeltarife, wodurch der hier an der Peripherie des Reichs befindlichen Industrie billig Rohstoffe zugeführt werden können. Dies System steht und fällt aber mit dem System der Reichsbahn. Das Gleiche gilt für die Ausnahmetarife für die Seehäfen, an denen Süddeutschland größtes Interesse hat.

Die Ländergrenzen reißen vielfach Gebiete auseinander, die dem wirtschaftlichen Zusammenhang nach zusammengehören. Es gibt nicht etwa ein jeweils abgeschlossenes bayerisches oder badisches Wirtschaftsgebiet. Die bayerische Rheinpfalz ist wirtschaftlich mit der badischen Pfalz viel enger verwachsen als mit Stammbayern. Das pfälzische Weinbaugebiet hat die gleichen Interessen wie das benachbarte rheinhessische und rheinpreußische Weinbaugebiet. Es ist unnatürlich, daß durch Wirtschaftszentren, wie Mannheim-Ludwigshafen oder Ulm-Neu Ulm eine Landesgrenze läuft, zweierlei Behörden hierfür zuständig und zwei getrennte Arbeitsnachweise eingerichtet sind.

Entgegengesetzte Interessen und Wünsche hat die süddeutsche Landwirtschaft. Sie ergeben sich daraus, daß Süddeutschland mehr als das übrige Reich vorwiegend Agrarland ist, die Zollpolitik des Reichs aber in der Hauptsache auf die in Norddeutschland vertretene Großindustrie abgesteckt ist. Ausgleiche bei Handelsverträgen ergehen meist auf Kosten der Landwirtschaft. Die Zollsätze für Agrarprodukte reichen im Gegensatz zu denen für Industrieprodukte oft nicht an die Vorkriegssätze heran. Die Folge davon ist ein Tiefstand der Erzeugerpreise für landwirtschaftliche Produkte, der in Süddeutschland besonders fühlbar ist. Die Landwirtschaft braucht höhere Zölle, um für ihre Erzeugnisse höhere Preise zu erzielen. Das Reich wird diese aber bei seiner starken Arbeiterbevölkerung niemals gewähren. Die

Erhöhung ist auch wegen der voraussichtlichen Rückwirkung auf die deutsche Währung unmöglich. Als Ausweg bleibt nur noch statt dessen die Senkung der Steuern für die Landwirtschaft. Dieser Weg wäre besser; aber das Reich wird auf absehbare Zeit auch ihn nicht beschreiten können, ganz abgesehen davon, daß die linke Hälfte des Reichstags bis zu den Demokraten an einer Hebung des Bauernstandes parteimäßig nicht interessiert ist. Deshalb ist die süddeutsche Landwirtschaft gegen den Unitarismus. Sie hat von ihm nicht viel zu erhoffen.

Die Stellung der süddeutschen Städte ist nicht einheitlich. Die badischen, die Mehrzahl der württembergischen und auch einige bayerische Städte, wie z. B. Nürnberg und die rheinpfälzischen Städte, teilen durchaus die unitarische Einstellung des deutschen Städtetages. Der Oberbürgermeister der badischen Hauptstadt Karlsruhe, Dr. Finter, verlangte am 21. März 1929 im Bürgerausschuß, daß dem Gedanken der Reichseinheit durchschlagendere Geltung verschafft werden muß. Das Ziel müsse sein, die dezentralisierte Selbstverwaltung in den regionalen, wie auch in den örtlichen Instanzen einzuführen. Ebenso war man sich bei der Zusammenkunft der Oberbürgermeister der Städte Mannheim, Ludwigshafen und Heidelberg anläßlich des von ihnen veranstalteten kommunal-politischen Abends am 25. Februar 1929 in Mannheim darüber einig, daß es unmöglich ist, einen in den großen Grundlinien einigermaßen übereinstimmenden Aufbau durchzuführen, wenn in jedem Lande das Maß der Dezentralisation der öffentlichen Aufgaben durch deren Uebertragung auf die Gemeinden eine andere ist. In diesem Gedanken forderte der Mannheimer Oberbürgermeister Dr. Heimerich eine Reichsstädteordnung. Oberbürgermeister Dr. Weiß aus dem bayerischen Ludwigshafen betonte hierbei, daß für die Pfälzer der Rhein keine Grenze sei, sondern daß die Links- und Rechtsrheiner als Bewohner eines einheitlichen Wirtschaftsgebietes zusammengehören. Für die Pfalz komme vor allem die Reichsstädteordnung in Frage. Im Gegensatz hierzu steht die Meinung des Münchner Oberbürgermeisters Scharnagel, der die volle Selbständigkeit der Länder fordert und den Gedanken einer Reichsstädteordnung energisch ablehnt.

2. Baden als Grenzland.

Das Land Baden nimmt wirtschaftlich eine Sonderstellung ein, so daß es auch hier besonders behandelt werden muß. Durch den Versailler Vertrag ist es zum Grenzland geworden; das Rheinbett ist beiderseits französisch, soweit Baden an Frankreich angrenzt. Außerdem sind noch stark 20 Quadratkilometer mit über

30 000 Einwohnern im Kehler Rheinbrückenkopf von französischen Truppen besetzt. Dadurch wurde Baden vor eine neue Lage gestellt, auf die es nicht vorbereitet war. Durch die neue Grenzziehung wurden Gebiete, nämlich Baden und Elsaß-Lothringen, auseinander gerissen, die sich wirtschaftlich und gefühlsmäßig besonders eng zusammengeschlossen hatten. Die badische Regierung hat das Material hierüber in der im Literaturverzeichnis angeführten Denkschrift erschöpfend dargestellt. Ihr ist die nachfolgende Darstellung vielfach entnommen. Wenn die Denkschrift auf die besondere Not des badischen Landes hinweist, so handelt es sich keineswegs um ungebührliche Sonderwünsche eines Landes an das Reich. Wir stehen vielmehr vor der Tatsache, daß ähnlich wie im Osten auch der Südwesten des Reichs infolge des verlorenen Krieges einer besonderen Beachtung bedarf.

Baden ist mit nahezu der Hälfte seiner Grenzen Reichsgrenze. Mit 262 Kilometern grenzt es an die Schweiz, mit 182 Kilometern an Frankreich und mit weiteren 84 Kilometern an die von Frankreich besetzte deutsche Rheinpfalz. Die Längenausdehnung dieser Grenzstrecken fällt umsomehr ins Gewicht, als Baden bei der langgestreckten Form des Landes im Verhältnis zur Länge seiner Grenzen einen geringen Flächeninhalt hat.

Die Rheinebene zwischen Schwarzwald und Vogesen, die jetzt durch die neue Grenze künstlich geteilt wird, bildet sowohl nach seiner geographisch-geologischen Beschaffenheit, wie nach der Stammesart seiner Bevölkerung eine Einheit. Diese Einheit der beiden Hälften des Rheintales hatte schon in frühester Zeit deutscher Geschichte eine wirtschaftliche und kulturelle Verknüpfung zur Folge, die seit 1871 einen besonderen Aufschwung nahm. Ein reger Bevölkerungsaustausch setzte ein. Tausende badischer Soldaten leisteten ihre Dienstzeit bei den zum XIV. (bad.) Armeekorps gehörenden Truppenteilen im Elsaß ab. Viele blieben im Lande und heirateten Elsässerinnen. In Straßburg allein lebten 1910 rund 12 000 Badener gegenüber rund 38 000 Altelsässern. Andererseits kamen etwa 12 000 Elsässer nach Baden herüber. Insbesondere waren Kehl und das badische Hanauerland mit Straßburg fest verwachsen. Die Versorgung Straßburgs mit Schlachtvieh war für die Landwirtschaft dieser badischen Gegend eine wichtige Einnahmequelle. Badische Einwohner waren häufig Eigentümer und Pächter auf der anderen Rheinseite. Diese Fläche ist ihnen nun entzogen worden. Mehrere badische Gemeinden haben erhebliche Teile ihres Futter- und Steuerertrags von jenseits des Rheines geholt. Da dies jetzt nicht mehr möglich ist, können sie ihre Erwerbsmöglichkeit nicht mehr voll ausnützen. Auf der anderen Seite wird der Wert der ihnen noch

verbliebenen Produktionsmöglichkeit durch Eindringen billiger elsässischer Waren stark herabgedrückt. Infolge der französischen Währungszerrüttung können die elsässischen Bauern landwirtschaftliche Produkte zu so niedrigen Preisen einführen, daß die badische Landwirtschaft stark geschädigt ist. Eine vollkommene Aufhebung dieses Zustands wird auch bei einer Gesundung der französischen Währung nicht zu erwarten sein, da die elsässischen Betriebe unter geringeren sozialen und steuerlichen Lasten arbeiten können als die badischen Nachbarn, die einen verlorenen Krieg mit zu bezahlen haben. Auch wird die esässische landwirtschaftliche Produktion mit der Dauer des staatlichen Anschlusses des Landes an Frankreich nicht nach Frankreich abwandern, von dem es durch die Vogesen natürlich getrennt ist, sondern weiterhin nach Baden abgeschoben werden.

Der Einfall elsässischer Waren wurde durch zollpolitische Maßnahmen begünstigt. Nach Art. 68 und 268 des Versailler Vertrages genossen die elsaß-lothringischen Erzeugnisse bis zum 10. Januar 1925 die zollfreie Einfuhr nach Deutschland im Rahmen des Durchschnitts der Jahre 1911—13. So lange die Kaufkraft rechts des Rheines während des deutschen Währungszerfalls gemindert war, wirkte sich die Vorschrift nicht ganz aus. Später aber waren die Folgen dieser Maßnahme im Verein mit dem französischen Währungstiefstand sehr einschneidend. Leidtragender war nicht nur die Landwirtschaft, sondern die badische Wirtschaft überhaupt.

Die badische Holzwirtschaft belieferte hauptsächlich das Rheinland, das Saargebiet und Elsaß-Lothringen. Sowohl Elsaß-Lothringen wie das Saargebiet fallen aber heute in das französische Zollgebiet. Die Holzeinfuhr ist deshalb nach beiden Märkten mit schweren Zöllen belastet. Die Nachteile werden noch vermehrt durch die Durchfuhrtarifpolitik der Reichsbahn. Aus der Tschechoslowakei und Oesterreich stammendes Holz, das für Elsaß-Lothringen und das Saargebiet bestimmt ist, wird hiernach billiger befördert als deutsches Holz. Oesterreich und die Tschechoslowakei können deshalb ihr Holz um etwa 8,64 RM. billiger anbieten als die badische Holzwirtschaft. Die Folge davon war, daß Baden von diesen beiden Holzmärkten verdrängt worden ist und jetzt nur noch das Rheinland beliefern kann.

In Baden sind bei seiner Verbindung mit Elsaß-Lothringen und während der deutschen Verwaltung des Saarbeckens allgemein stärkere Industrien entstanden. Infolge Verlusts dieser beiden Gebiete steht der aus jenen Zeiten noch bestehenden Wirtschaftskapazität des Landes eine Verengung des Absatzmarktes gegenüber.

Die Industrien mußten deshalb verkommen. Wie gründlich dies geschehen ist, zeigen die badischen Erwerbslosenziffern, die seit 1923 höher als die Bayerns und Württembergs und zeitweise höher als die im Reich waren. Der Ueberschuß an Arbeitskräften wäre noch größer, wenn nicht zahlreiche Badener auswandern würden. Von 100 000 Einwohnern sind in Baden 205,1 Personen ausgewandert, während im Reich auf ebenso viele Einwohner nur halb soviel Auswanderer, nämlich 104,6, auf Bayern 126,6, auf Württemberg 175,8 und auf Preußen sogar nur 78,1 Ueberseeauswanderer fallen. Das zeigt deutlich die Not in Baden.

Die Industrie wandert insbesondere unmittelbar an der Reichsgrenze ab. Das bedeutet einen Ausfall an Arbeitsmöglichkeit. Auf der anderen Seite hat aber Baden Zuzug von 24 000 ausgewiesenen Elsaß-Lothringern erhalten, Bayern dagegen nur von rund 14 000 und Württemberg gar nur von 8 000.

Die für Badens Wirtschaft wichtige Rheinschiffahrt kann sich nur schwer halten. Sie hat den größten Teil der Transporte von und nach den jetzt französischen Häfen Straßburg und Lauterburg verloren. Das ist ein Verlust von über 5 Mill. Tonnen jährlich. Die französische Währungszerrüttung hat auch hier verheerend gewirkt. Die Verfrachter ziehen es vielfach vor, die Güter ab und nach französisch-belgischen Seehäfen über die französischen Eisenbahnen zu leiten. So hat der Gesamtverkehr Mannheims 1926 gegen 1913 um 27,5 % abgenommen. Baden hat nun erwartet, daß diesen Verhältnissen durch die Reichsbahn dadurch Rechnung getragen wird, daß der Rheinumschlagsverkehr durch Gewährung besonderer Tarife unterstützt wird. Das Gegenteil war der Fall. Die Reichsbahn hat ihre Tarifpolitik darauf angelegt, möglichst viel Güter vom Wasserweg auf die Reichsbahn herüberzuziehen. Der Anblick badischer Häfen ist deshalb ziemlich betrüblich.

Auch sonst wird die Politik der Reichsbahn mit Sorge betrachtet. Eine der wichtigsten deutschen Linien ist die durch Baden laufende Nordsüdlinie. Die Reichsbahn begünstigt indessen Bestrebungen, Teile hiervon auf andere Verkehrslinien auf württembergischem Gebiet abzulenken. Dies ist insofern gerechtfertigt, als Deutschland seine wichtigsten Eisenbahnlinien nicht unter den Mündungen der französischen Kanonen herführen kann. Eine bevorzugte Behandlung der badischen Linien wäre deshalb keinesfalls zu verantworten. Aber Baden verlangt nicht Bevorzugung, sondern Gleichbehandlung. Baden kann darauf hinweisen, daß drüben in Frankreich eine durch die Währungsverhältnisse begünstigte

Parallellinie läuft und ausgebaut wird. Es handelt sich also nicht darum, ob man den Nordsüdverkehr über Baden oder Württemberg führt, sondern darum, ob man ihn über Deutschland oder Frankreich leitet. Vernachlässigung der badischen Linie bedeutet einen Verlust an deutschem Nationalvermögen. Dieser droht insbesondere dann, wenn die badischen Wünsche auf Elektrifizierung seiner Hauptbahnen nicht erfüllt werden. Die Gefahr ist um so größer, als Frankreich die Elektrizitätsverwertung des Rheins laut Vertrag von Versailles ganz für sich hat, soweit er Grenze geworden ist. Es kann den Rhein von Basel bis Straßburg überhaupt auf elsässisches Gebiet ablenken und plant dies auch. Nichts wird bei einer solchen künstlichen Verlegung näher liegen, als die riesigen Wasserkräfte des Rheins zur Elektrifizierung der französischen Bahn auszunützen. Der Engländer, Amerikaner und sonstige reisende Ausländer wird dann nicht mehr die badische Dampflinie, sondern die elektrifizierte französische Parallellinie benützen.

Auch kulturelle Schäden machen sich bemerkbar. Früher war Straßburg mit seiner Universität ein Mittelpunkt deutscher Kultur, der das benachbarte Baden im deutschen Sinne befruchtet hat. Heute droht gerade von Straßburg eine Invasion französischer Kultur. Im badischen besetzten Gebiet sind die Einwirkungen schon fühlbar. „Die bloße Tatsache der Besetzung, die ständige Anwesenheit französischen Militärs und französischer Beamten, mit denen der ortsansässige Deutsche vielfach das Haus teilt, das Zusammenspielen deutscher und französischer Kinder (in Kehl allein wohnen 176 französische Offiziersfamilien), die mannigfachen sonstigen Beziehungen der Besatzung zur deutschen Bevölkerung bringen französische Einflüsse in Sprache, Denkweise und Sitte genug mit sich. Schon läßt sich im besetzten Gebiet verstärkter Gebrauch französischer Ausdrücke feststellen. Die Stadt Straßburg, von jeher für das Hanauerland die Stadt schlechthin, wirkt nunmehr in ihrer ganzen Anziehungskraft mit gegenüber früher umgekehrten kulturellen Vorzeichen ... Konzert und Theaterbesuch, geselliger Verkehr und gemeinsame sportliche Veranstaltungen verbinden viele Kehler und sonstige Bewohner des Brückenkopfgebiets mit Straßburg.“ (Badische Denkschrift S. 7.)

Wie die wirtschaftliche und kulturelle Lage Badens im Vergleich zu den andern deutschen Ländern eine besondere ist, so muß auch seine Einstellung und sein Interesse an der Reichsreform ein besonderes sein. Die Notlage wurde deshalb so eingehend wiedergegeben, um eine Grundlage dafür zu finden, wie Abhilfe geschaffen werden kann. Die Reichsreform ist zu einer solchen in hohem Maße imstande.

Die Wiedervereinigung Badens und Elsaß-Lothringens im früheren Umfange ist unter den derzeitigen Verhältnissen für eine Diskussion nicht geeignet.

Es bleiben zwei andere Wege übrig, die allerdings nur Auswege sind. Der eine erschöpft sich in einer Sonderbehandlung Badens von Reichs wegen. Sie müßte besonders auf finanziellem Gebiete liegen.

Bayern hat für seine Pfalz, die sich in ähnlicher, aber wirtschaftlich nicht so schlimmer Lage befindet wie Baden, die „Pfalzhilfe" geschaffen. Ihre Aufgabe ist die Gewährung von Krediten bis zu jeweils 1000 RM. an das Kleingewerbe und die Landwirtschaft. Eine solche Einrichtung würde auch in Baden gut tun, wenn sie vom Reich finanziert würde. In derselben Linie liegen für Baden Neuordnungen im Verkehrswesen, Bau von Kraftpostlinien und Eisenbahnen, die die verkehrsarmen Gegenden mit dem Ganzen in warmer Fühlung halten, Sondertarife für den Rheinumschlagsverkehr, Bau einer Nordsüdautostraße und Steuererleichterung in der Grenzindustrie.

Mehr Vorrechte — soweit es solche überhaupt sind — könnten aber nicht gewährt werden. Und auch diese bedeuten nur halbe Hilfe. Das Grundübel ist nicht beseitigt. Das Reich hat Kosten. Billige Kredite helfen wohl über momentane Schwierigkeiten, aber sie müssen auch wieder zurückbezahlt werden. Die Notlage ist indessen eine dauernde und würde immer neue Kredite verlangen. Ein Abbau der Durchfuhrtarife der Reichsbahn zu Gunsten Badens ist nicht möglich. Was hier Baden schadet, ist für das Reich ein Vorteil. Die badischen Wünsche müssen den überwiegenden des Reiches weichen.

Baden braucht aber nicht unbedingt Sonderbehandlung. Der zweite Weg ohne diese ist besser. Das Grundübel für Baden ist, daß es von seinem Verkehr mit dem Westen, mit Elsaß-Lothringen, abgeschnitten wurde. Von dem Osten war es durch den wilden Schwarzwald getrennt. Das muß nun notgedrungen durch Frontwechsel geändert werden. Da der Verkehr nach Westen nicht mehr möglich ist, muß Anschluß mit den östlichen Nachbarn angestrebt werden. Der Schwarzwald darf keine wirtschaftliche Grenze mehr bleiben. Die Beseitigung dieser Grenze ist nur im Rahmen der Neuordnung des Reiches zu erwirken. Die badische Wirtschaft hat daher besonderes Interesse an der Stärkung des Reichs und an dessen regionaler Neugliederung. Das bisherige Verhalten der Reichsbahn vermag nicht abzuschrecken. Badische Bahnen dürften kaum billiger sein. Vielmehr hat gerade die Reichsbahn ein Interesse daran, für den südlichsten deutschen Rheinhafen Kehl bessere Tarifbedingungen zu schaffen. Denn es liegt nur an

der Tarifgestaltung, ob die Güter von und nach der Schweiz die deutsche Reichsbahn zwischen Kehl und Basel oder die französische Bahn zwischen Straßburg und Basel benützen. Wenn die Reichsbahn den Rheinhafen Kehl durch zu teure Beförderung verkümmern läßt, werden die Schiffe den gegenüberliegenden Straßburger Hafen aufsuchen und die Waren der französischen Bahn abladen müssen. Die Elektrifizierung der badischen Nordsüdbahnlinie, der Bau von ebensolchen Autostraßen ist im Rahmen eines einheitlichen Reiches ohne Sonderrechte Badens mindestens ebenso gut durchzuführen. Der Bau der Bahnlinien über den Schwarzwald wird durch den Fall der Grenzen erleichtert. Der kulturelle und auch wirtschaftliche Zusammenschluß Badens an Württemberg als Hinterland würde beim Fortbestehen der badisch-württembergischen Grenze gehemmt werden. Bei ihrem Wegfall wäre das Grenzland größer und kräftiger im Kampf gegen welsche Einflüsse kultureller und wirtschaftlicher Art. Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt können dann zwischen den beiden Ländern ausgeglichen werden.

Im Norden hat man die Vorteile des Zusammenschlusses bereits erkannt. Das Land Württemberg ist, wie wohl aus der Rede des württembergischen Staatspräsidenten Bolz auf dem „Schwäbischen Heimatabend" in Mannheim am 21. 4. 1929 zu entnehmen war, der Vereinigung nicht abgeneigt. Widerstände bestehen nur im Süden und vornehmlich in der Mitte Badens. Insbesondere hängt man in der alten Residenz Karlsruhe an der Erhaltung des Landes wie es ist.

Noch näher liegt der Anschluß der bayerischen Rheinpfalz an das Land Baden. Die wirtschaftliche und stammesmäßige Verflochtenheit zwischen der badischen und der bayerischen Rheinpfalz ist schon seit Jahrzehnten vorhanden und ist in ihrer Innigkeit eine ähnliche, wie sie der Zusammenhalt von Baden und Elsaß-Lothringen war. Wenn man für die Erhaltung der Eigenart der Stämme eintritt, so muß man gerade diesen politischen Zusammenschluß der beiden Pfalzen wünschen. Von dem damaligen badischen Staatspräsidenten und jetzigen badischen Minister des Innern, Dr. Remmele, wurde bereits am 22. Dezember 1927 der Vorschlag einer Vereinigung Badens, Hessens und der Rheinpfalz zu einem Lande gemacht. („Reich und Länder", 1928, Heft 2, Seite 67). Die badischen und bayerischen Pfalzstädte Mannheim, Heidelberg und Ludwigshafen sind diesem Gedanken von sich aus durch die Abhaltung eines kommunalen Abends, wie bereits erwähnt wurde, näher getreten, wobei eine engere Zusammenarbeit dieser drei Städte als ausgemacht galt. Wie nachteilig für Baden und unvorteilhaft für die baye-

rische Pfalz gerade die Trennung von Baden und der Pfalz ist, trat bei der Schaffung der Landesarbeitsämter in Erscheinung. „Ursprünglich ging die Absicht im Reich dahin, die Pfalz, Baden und Württemberg zu einem Landes-Arbeitsamt mit dem Sitz in Mannheim zu vereinigen. Gegen die Trennung der Pfalz von Bayern erhob dieses Widerspruch, dem im Reich nachgegeben wurde. Der ursprüngliche und allein richtige Gedanke, das südwestdeutsche, links- und rechtsrheinische Wirtschaftsgebiet als Einheit zu behandeln, wurde aufgegeben. Die Pfalz wurde einem rechtsrheinischen bayerischen Arbeitsamt unterstellt, und der Stadt Mannheim ging der Sitz des Landesarbeitsamts verloren, der nun nach Stuttgart verlegt wurde." (Neue Mannheimer Zeitung vom 15. Februar 1929, Aufsatz „Süddeutsche Einheitsfront?", von Dr. Mattes.)

3. Die Parteien.

Die Auffassung der süddeutschen Reichs- und Landtagsparteien über die Reichsreform ist sehr verschieden. Es bestehen nicht nur Meinungsunterschiede zwischen den unitarischen und föderalistischen Parteien, sondern auch Differenzen in der Auffassung derselben Parteien im Verhältnis von Land zu Land und von dort aus wieder im Verhältnis von Landesfraktion zur Reichsparteileitung. Einigkeit besteht nur in der Ablehnung eines zentralistischen Staats.

Da die nur in den Ländern bestehenden Parteien vielfach reine wirtschaftliche Interessenverbände und ohne wesentlichen Einfluß sind, soll hier nur auf die größeren, wirklich politischen Parteien eingegangen werden.

Auf der unitarischen Seite stehen die deutsche Volkspartei, die Demokraten, Sozialdemokraten und Kommunisten. Die Nationalsozialisten wird man ebenfalls zu den „Unitariern" zählen können, wenn man sich bewußt ist, daß unter diesem Begriff Anschauungen mit sehr verschiedenen Zielen und Motiven vertreten sind.

Im allgemeinen muß vorausgeschickt werden, daß der Unitarismus bei diesen Landtagsparteien gemäßigter ist als bei den entsprechenden Reichsparteileitungen.

Die Sozialdemokraten und Kommunisten sind Arbeiterparteien und vertreten Klasseninteressen. „Die Lage der Arbeiterschaft ist in dem ein einheitliches Wirtschaftsgebiet bildenden Reich im Großen und Ganzen dieselbe, ihre Wünsche in Bezug auf die Gestaltung ihrer Lebensverhältnisse decken sich daher allenthalben. Soweit die Einwirkung der Staatsgewalt in Frage kommt, muß sie überall das gleiche Ziel haben ... Zu dieser einheitlichen Interessenlage tritt noch als wesentlicher Fak-

tor das Moment der größeren Stärke und Einflußmöglichkeit zentraler, das ganze Reich umspannender Organisationen auf politischem und wirtschaftlichem Gebiet ... Dieser Tendenz zur Massenbildung und zur Konzentration der Führung in der Reichshauptstadt stehen auch gefühlsmäßige Abneigungen in erheblichem Maße nicht entgegen ... Eine feste Verbindung mit der außerhalb des Beschäftigungsortes gelegenen Heimat besteht meist nicht mehr. So ist die Arbeitschaft in unserer heutigen Wirtschaft vielfach wurzellos geworden, ist losgelöst aus örtlichen und regionalen Zusammenhängen, das große weite Reich ist der einzige feste Punkt, mit dem sie gefühlsmäßig verbunden sind." (Nawiasky, S. 79.)

Beide Parteien glauben, daß der Arbeiter seine Unterlegenheit gegenüber den besitzenden Klassen nur durch Zusammenschluß zu großen Massenbildungen und durch Klassenkampf wettmachen kann. Gehen ihre Tendenzen oft schon über die Reichsgrenzen hinaus — die Kommunisten erkennen bekanntlich überhaupt kein deutsches Vaterland an — so können sie für das Bestehen von Landesgrenzen innerhalb Deutschlands um so weniger Verständnis haben.

Ueber Weg und Ziel sind die beiden Parteien im einzelnen verschiedener Ansicht. Für radikale und konsequente Durchführung des Klassenkampfes sind nur die Kommunisten. Sie wollen zwar den Einheitsstaat, aber nur den sozialistischen. Frage für sie ist nicht, ob Einheits- oder Bundesstaat, sondern nur ob kapitalistischer oder sozialistischer Einheitsstaat. Unter kapitalistischem Einheitsstaat verstehen sie alle Arten von Einheitsstaat, wie sie die übrigen unitarischen Parteien einschl. der Sozialdemokraten vorschlagen. Sie befürchten von ihm stärkere Anziehung der Steuerbelastung für die Arbeiterklasse, Personalabbau, Vorteile nur für „eine kleine Hand voll Nutznießer der kapitalistischen Staats- und Gesellschaftsordnung" und dergl. mehr. Was sie wollen „ist nicht ein württembergisches, bayerisches, preußisches Vaterland, sondern der sozialistische Rätestaat, der sich nicht in Grenzpfähle zwingen läßt, sondern darüber hinausreicht, überall hin, wo auf Erden unterdrückte Völker und Klassen sich befinden". Das Reich soll gegliedert werden in leistungsfähige Wirtschaftsbezirke mit Selbstverwaltungsorganen, die unmittelbar durch das Volk gewählt werden, die Polizei soll kommunalisiert werden, wie die staatlichen Funktionen überhaupt an Selbstverwaltungsorgane übertragen werden sollen (Württbg. Landtag, S. 4748 ff.).

Die sozialdemokratischen Vorschläge weichen von diesen Wünschen der Kommunisten sehr stark ab. Sie haben in Süddeutschland häufig Tendenzen, die nach dem heutigen Sprachgebrauch als

föderalistisch zu bezeichnen sind. Ihre Haltung in Süddeutschland ist nicht einheitlich.

Streng unitarisch ist die württembergische Sozialdemokratie. Sie verlangt regionale Neugliederung des Reichs unter Vereinigung jeglicher Stammesarten und ohne Rücksicht auf geschichtliche Zusammenhänge. Die „angebliche Weisheit der Jahrhunderte aus der deutschen Fürstengeschichte hat in der deutschen Volksgeschichte von heute überhaupt keinen Platz mehr". Stärkung des Reichsrats wird abgelehnt und eine Stärkung der „Volkssouveränität" im Reich gefordert. Auch für sie ist der Kampf um den Einheitsstaat in erster Linie eine Klassenfrage. Die jetzige Gliederung des Reichs in Länder wird als „Produkt übelster politischer Mechanik" bezeichnet. Die territoriale Neugliederung des Reichs soll lediglich durch die Organe des Reichsvolks unter Ausschluß jeder anderen Macht entschieden werden (Wrttbg. Landtag, S. 4726 ff.). Im übrigen werden keine genauen Vorschläge gemacht.

Sehr gemäßigt ist demgegenüber der Unitarismus der badischen Sozialdemokratie. Sie hat durch den ihr angehörenden Innenminister Remmele sehr sorgfältige Vorschläge zur Reichsreform gemacht, deren Inhalt noch zu besprechen sein wird. Vorerst genügt die Feststellung, daß Beibehaltung der Länder und Achtung des historisch Gewordenen im Gegensatz zu den württembergischen Parteifreunden ihr Ziel ist (Südd. Monatshefte, Januar 1928, Heft 4, S. 244).

Auch in Bayern trat die Sozialdemokratie, solange sie dort an der Regierung war, durchaus für Aufrechterhaltung der Länder mit allen Reservatrechten der Bismarckschen Verfassung ein. Ich erinnere nur an die charakteristische Haltung Bayerns bei der Besprechung der Länderregierungen in Berlin am 25. Januar 1919. Dort hat der radikal-sozialistische, später spartakistische Ministerpräsident Eisner allen Ernstes und in voller Uebereinstimmung mit den aus der alten bayerischen Bürokratie stammenden Ministerialbeamten, die ihn begleiteten, den Standpunkt vertreten, daß das Verhältnis zwischen Reich und Ländern nur auf Grund der nach seiner Ansicht vollgültigen Novemberverträge von 1870 neu gestaltet werden könne. Er dachte sich das Reich als Bund der Länderregierungen (Apelt, S. 28). Die bayerische Sozialdemokratie vertritt diesen Standpunkt freilich heute, wo sie keine Aussicht mehr hat, in die Regierung zu gelangen, nicht mehr. Sie hat aber auch noch nicht die ganz radikalen Ansichten der Württemberger Sozialdemokraten angenommen.

Die Interessen des arbeitenden Volkes werden auch von der nationalsozialistischen deutschen Arbeiterpartei vertreten. Als arbeitendes Volk gilt ihr aber nicht nur der proletarische Handarbeiter, sondern überhaupt jeder Mensch, der durch eigene produktive oder gemeinnützige Kopf- oder Handarbeit sein Brot verdient, also auch der Bauer, Beamte, Rechtsanwalt usw., nicht aber etwa der Spekulant auf der Börse. Sie kennen keinen Klassenkampf und keine internationalen Ideen irgendwelcher Art. Ein „Proletarier aller Länder vereinigt euch" gibt es für sie nicht. Sie sind bewußt und in erster Linie national. Dadurch unterscheiden sie sich von den übrigen sozialistischen Parteien. Sie wollen nicht, daß der deutsche Arbeiter sich mit den Arbeitern der fremden, ausländischen Staaten vereinige, um gegen die Besitzenden im eigenen Lande zu kämpfen. Sie bekämpfen vielmehr nur das Fremde, sei es völkisch, wirtschaftlich, kulturell oder sonstwie Fremde, und zwar das fremde Kapital so sehr wie den fremden Arbeiter, der den Deutschen verdrängt. Den Nationalsozialisten ist der deutsche Kapitalist auch angenehm, wenn dieser sich seiner nationalen und sozialen Pflicht dem Staat und seinem Volk gegenüber bewußt ist; denn er weiß, daß ohne Kapital auch dem Arbeiter nicht zu helfen ist. Der Nationalsozialist will überhaupt nicht Beseitigung des Privatbesitzes, sondern er will im Gegenteil, daß es möglichst viele besitzende Deutsche gibt. Dieses Ideal wird nach seiner Auffassung nur dadurch erreicht, daß Deutschland zu seiner nationalen höchsten Macht und Stärke nach innen und außen gebracht wird. Geht es dem Deutschen Reich gut — so folgert er — dann muß es rückwirkend auch dem deutschen, arbeitenden Volke gut gehen. Liegt das Reich aber darnieder, dann geht es auch dem Volke schlecht, denn ein schwacher Staat ist nicht imstande, die arbeitende Masse vor Ausbeutung zu schützen. Der Vorschlag der Nationalsozialisten zielt deshalb auch auf ein einheitliches Reich, da nur so die nötige Konzentrierung seiner Macht zustande kommen kann. Der württembergische Abgeordnete Mergenthaler warnte im dortigen Landtag (am a. O. S. 4750) vor einem Zusammengehen Württembergs mit dem Föderalismus Bayerns, da dieser zentrifugale Tendenzen aufweise. Er will indessen nicht den Einheitsstaat, der, wie er es von der heutigen Gesamtlage befürchtet, nur zur Herrschaft des Großkapitals führt, sondern er will die Herrschaft des nationalen Staats selbst. Er will nicht Volkssouveränität, sondern Diktatur bewährter Führer. In diesem Zusammenhang möchte ich auch darauf hinweisen, daß Hitler bei seinem Münchner Putsch im Bürgerbräu sagte: „Oberst Seißer wird Reichspolizeiminister", woraus wohl zu schließen ist,

daß nach nationalsozialistischer Auffassung die Polizei Aufgabe des Reichs werden muß (Rothenbücher, der Fall Kahr). Im übrigen legen sich die Nationalsozialisten auf keinen in die Einzelheiten gehenden Plan fest.

Eine einheitliche Haltung in allen drei Ländern nimmt die demokratische Partei ein. Der württembergische Demokrat Dr. Schall verfocht schon in seinem im „Stuttgarter Neuen Tageblatt" am 21. Januar 1919 erschienenen Artikel über „das bundesstaatliche Problem" den konsequenten Unitarismus mit regionaler Neugliederung des Reichs und Aufteilung Preußens. Unterm 11. Mai 1928 präzisiert er in der gleichen Zeitung („Der Kampf um die Erhaltung Württembergs") die Ansicht süddeutscher Demokraten in dem Satze: „Wir fordern deshalb, um die Grundlagen für eine gleichmäßige politische Machtverteilung und eine gleichmäßige Verwaltung in Deutschland zu bekommen, eine Neugliederung des Reichs in Länder unter Beseitigung der bisherigen kleinen, etwa unter 1 Millionen und unter Aufgehen Preußens im Reich, der preußischen Zentralregierung in der Reichszentralregierung, wodurch die preußischen Provinzen unter entsprechender Gliederung den „Ländern" gleichgestellt würden." In der demokratischen „Neuen Badischen Landeszeitung" vom 21. September 1928 wird von Amtsgerichtsrat Dr. Leser ergänzend die Uebertragung des gesamten Justizwesens auf das Reich gefordert. Insoweit geht die Partei auch einig mit den Demokraten im übrigen Reich. Unterschiede bestehen aber in der Art der Durchführung der Reform. Dr. Bruckmann lehnt (Württembergischer Landtag S. 4741) jeden auch nur sanften Druck des Reichs auf die Länder, ihre Parlamente und Wirtschaft zur Verwirklichung unitarischer Ideen ab. Bei der Reichspartei spielt demgegenüber die Aushöhlung der Länder oft eine wesentliche Rolle. Im übrigen stimmt der Vorschlag Dr. Schalls über die Aufteilung Preußens mit dem Vorschlag des preußischen Demokraten Höpker-Aschoff nicht überein. Schall lehnt diesen Vorschlag sogar ausdrücklich ab, da er nicht den süddeutschen Verhältnissen entspreche. Auch wünscht er, wie er betont, nur die regionale Neugliederung, nicht aber die Beseitigung der Länder (Württembergischer Landtag S. 4754 ff.). Wir sehen also auch unter den süddeutschen Demokraten einen wesentlich föderalistischeren Unitarismus als in Norddeutschland.

Die Deutsche Volkspartei hat erst in letzter Zeit zur Reichsreform Stellung genommen und sich hierbei — mit Ausnahme ihres bayerischen Teils — zum unitarischen Staat bekannt. Der badische Landtagsabgeordnete Dr. Mattes wünscht Beibehaltung von „Ländern", aber auf Grund einer vorzunehmen-

den Neueinteilung. Hierfür schlägt er insbesondere die Wiedervereinigung der linksrheinischen mit den rechtsrheinischen pfälzischen Gebieten und dadurch mit Baden vor. Der Föderalismus wird als unfruchtbar bezeichnet. Jede süddeutsche Einheitsfront zum Zwecke der Verteidigung und Verwirklichung des Föderalismus lehnt er ab, da sie für Baden nachteilig ist. Die wichtigste badische Lebenslinie folge dem Rhein und führe deshalb nach Norden. Sowohl der badische ehemalige Landtagsabgeordnete Dr. Obkircher, wie auch der badische Reichstagsabgeordnete und Reichswirtschaftsminister Dr. Curtius bezeichneten es in ihren zu Mannheim am 18. und 27. Januar 1929 gehaltenen Reden als vergiftend und unhaltbar, daß die Länder mit dem Reich und unter sich wie selbständige fremde Staaten verkehren, und daß Land gegen Land und die Länder gegen das Reich vor dem Staatsgerichtshof wie feindliche Parteien einander verklagen. Eine Stärkung des Reichs wird gefordert. Aus diesen und andern Gründen spricht sich der Reichstagsabgeordnete Dr. Wunderlich-Leipzig in der „Baden-Wacht", dem offiziellen und internen Organ der DVP. Badens unwidersprochen für eine Uebernahme der gesamten Justiz auf das Reich aus. („Verreichlichung der Justiz oder nicht?" Ausgabe vom 1. Oktober 1928). Die gleichen Stimmen kommen auch von Württemberg, die entgegengesetzten aber von Bayern. Der Vorsitzende der DVP. in Bayern, Dr. Dahn, lehnte am 17. November 1927 den Unitarismus durchaus ab, da er den Bestand des Reichs gefährde. („Reich und Länder" 1928, Heft 2, S. 67.) Diese Sektion der DVP. reicht auch nach anderen Aeußerungen ganz in das föderalistische Lager hinein.

Die Hochburg des **Föderalismus** ist Bayern. Grenzt die Auffassung süddeutscher unitarischer Parteien vereinzelt an föderalistische Ideen, so ist der bayerische Föderalismus in Wirklichkeit oft ein Partikularismus.

Die föderalistischen Parteien in Süddeutschland sind die bayerische Volkspartei und die deutsch-nationale Volkspartei. Auch das süddeutsche Zentrum muß zu ihnen gerechnet werden. Die Auffassung dieser Parteien vom Bundesstaat und ihr Ziel ist ebenso wenig einheitlich wie das der unitarischen Parteien.

Man kann von zwei Arten des Föderalismus sprechen, von einem bayerischen und von einem deutschnationalen Föderalismus. Den ersten vertritt die bayerische Volkspartei, die im Lande weitaus führend ist, den zweiten die deutschnationale Volkspartei. Der Unterschied liegt äußerlich in der Einstellung zum preußisch-deutschen Problem.

Die Deutschnationale Volkspartei erstrebt grundsätzlich die Wiedereinführung der Bismarckschen Verfassung. Den

heutigen Verhältnissen paßt sie sich dadurch an, daß der Reichspräsident entsprechend der früheren Personalunion von Deutschem Kaiser und König von Preußen gleichzeitig preußischer Staatspräsident und der Reichskanzler gleichzeitig preußischer Ministerpräsident ist. (Bazille in Länderkonferenz S. 22.) Da die Bestimmungen der alten RV. als bekannt vorausgesetzt werden, braucht über die Einzelheiten des deutschnationalen Vorschlags nur auf die früheren Verhältnisse verwiesen zu werden. Es muß jedoch hervorgehoben werden, daß die DNVP. die Aufrechterhaltung und Hegemonie Preußens im Reich vertritt.

Im Gegensatz zu diesem Vorschlag trägt die Auffassung der bayerischen Volkspartei eine ausgesprochen antipreußische Spitze. Die BVP. will die Aufrechterhaltung selbständiger Länder, jedoch ohne Hegemonie irgend eines Staates. Praktisch läuft dies auf eine Zerstückelung Preußens hinaus. Das wurde auch vielfach offen gefordert. Daß sie sogar die Souveränität der Gliedstaaten will (Beyerle, S. 19), mag auf einer Verkennung dieses Begriffes, den sich zurzeit nicht einmal das Reich zuschreiben kann, beruhen. Andernfalls würde die BVP. nicht nur die Zerschlagung Preußens, sondern die Auflösung des Reichs betreiben. Die BVP. nimmt den Standpunkt ein, daß die Novemberverträge von 1870 trotz der Revolution bis auf den heutigen Tag gültig sind und ohne Zustimmung Bayerns nicht beseitigt werden können (Beyerle, S. 29). Darauf gründet sich die Reichsauffassung dieser Partei. Mangelhafte Kompetenzverteilung zwischen Reich und Ländern wird gerügt und die Beseitigung dieses Mangels durch Beschränkung des Reichs auf die Zuständigkeiten gefordert, die es vor dem Kriege hatte. Der Reichsrat soll ein vollwertiges Gesetzgebungs- und Reichsverwaltungsorgan werden (Beyerle, S. 32). Im „Bamberger Programm" vom 18. September 1920 und im „Föderalistischen Programm" vom Frühjahr 1922 (beide abgedruckt in Beyerle, S. 55 ff. und 63 ff.) werden die Richtlinien für die „Rückkehr zur bundesstaatlichen Form des Reichs und ausgeprägter Staatspersönlichkeit der Einzelstaaten" festgelegt. Die Länder sollen völkerrechtliches Gesandtschaftsrecht und in Angelegenheiten ihrer eigenen Zuständigkeiten völkerrechtliches Vertragsrecht erhalten, ohne der Zustimmung des Reichs hierbei zu bedürfen. Art. 17 der RV. soll ganz gestrichen, und Art. 48 derart abgeändert werden, daß die Länder die zur Aufrechterhaltung und Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit nötigen Maßnahmen selbständig und ungehindert treffen und zu diesem Zwecke auch verfassungsmäßige Grundrechte aufheben und über die bewaffnete Macht verfügen können. Die Streichung des Art. 17 entspricht

der überwiegend monarchistischen Einstellung des bayerischen Volkes. Ein Teil dieser Vorschläge wurde bereits am 20. November 1923 als föderalistischer Grundsatzantrag im Reichstag eingebracht (Beyerle, S. 98 ff.). Er beschränkte sich in der Hauptsache auf folgende Forderungen: Revision der Zuständigkeiten der Reichsgesetzgebung, Ausführung der Reichsgesetze durch die Länder, Wiederherstellung des Reichsrats als gleichwertiges Gesetzgebungsorgan, Bekenntnis zu Art. 18 RV., Steigerung der Rechte der Länder bei Anwendung des Art. 48 RV., Mitwirkung Bayerns bei Ernennung und Abberufung der Reichswehroffiziere und Rückübertragung der Finanz- und Verkehrshoheit auf die Länder. Immer betont wird aber der Föderalismus „ohne die Vorherrschaft irgendeines Einzelstaates" und die damit verbundene Beseitigung jeder auf der Größe des Landes beruhenden Besserstellung des jetzigen preußischen Staates gegenüber den anderen Ländern (Beyerle, S. 21 und 137). Für die preußischen Verhältnisse predigt man den Stammesföderalismus, ohne zu bedenken, daß dessen Anwendung auf Bayern die Aufteilung Bayerns im Gefolge haben müßte. Trotzdem erkennt auch die BVP. hie und da an, daß das Reich gestärkt werden soll (Beyerle, S. 27). Es ist freilich nicht ersichtlich, wie eine solche Stärkung angesichts der obigen Richtlinien überhaupt noch möglich und ernstlich gewollt ist. Ministerpräsident Dr. Held gab vielleicht auf der Länderkonferenz die Antwort hierauf, wenn er sagte „ehe eine solche (Vormachtstellung Preußens) oder ähnliche Konstruktion möglich ist, müßten durch eine Abänderung der RV. ausgleichende Gegengewichte — Reservatrechte — geschaffen werden".

Das Zentrum ist in Süddeutschland stark föderalistisch eingestellt. Es mag hierbei in schroffem Widerspruch zur Auffassung der Reichsleitung stehen, die von einer früher föderalistischen Einstellung zu einer jetzt unitarischen übergegangen ist. Wegen dieser Einstellung der Reichsleitung erfolgte 1920 infolge des Finanzunitarismus Erzbergers die Trennung des Zentrums und der BVP. 1927 schien es zwar, als ob das Zentrum einer neuen Wandlung entgegen ginge, nachdem eine Arbeitsgemeinschaft zwischen den beiden Parteien wieder eingeleitet worden ist. Es kam jedoch nicht soweit, so daß das Zentrum im Reich noch heute unitarisch ist.

In den süddeutschen Ländern wurde die unitarische Schwenkung des Zentrums schon nach 1920 nicht ganz mitgemacht. 1923 schrieb der badische Zentrumsführer Prälat Dr. Schofer in einem „Badischen Brief" im „Luzerner Vaterland": „Auch bei uns in Baden ist bei aller Treue zum Reich die Abneigung

gegen das, was man Berlinerei zu nennen pflegt, im Wachsen; der Gedanke, daß nun endlich Ernst gemacht werden müsse mit der Erweiterung der Selbständigkeit der Länder, gewinnt an Boden ... Bei Schaffung der Weimarer Verfassung war man auch im badischen Zentrum der Meinung, daß man den zentralistischen Tendenzen zu weit Rechnung tragen mußte" (Baumgartner, S. 9). Der dem Zentrum angehörende badische Finanzminister Dr. Schmitt setzte sich auf der Länderkonferenz 1928 dafür ein, daß die Einheitlichkeit der deutschen Gesetzgebung nur auf dem Weg der Vereinbarung zwischen den Ländern und dem Reich hergestellt werden dürfe (Länderkonferenz, S. 55 ff). Im übrigen bekennt er sich zu dem Grundsatz „in necessariis unitas". Der Eigenstaatlichkeit der Länder müsse der erforderliche Spielraum gelassen werden. Die ergänzenden, streng föderalistischen Reformvorschläge des badischen Zentrumsabgeordneten Baumgartner werden unter dem nächsten Titel zu besprechen sein. Die gleichen Stimmen kommen aus Württemberg. Dort wurden am 7./8. Februar 1922 sechs Punkte für ein gemeinsames Vorgehen mit der BVP. festgelegt, deren wesentlicher Inhalt der war, daß die Reichsgesetze grundsätzlich durch die Länder auszuführen sind und die Hoheitsrechte der Länder nicht weiter beeinträchtigt werden dürfen (Beyerle, S. 110 ff.). In demselben Umfange sprach sich der württembergische Zentrumsabgeordnete Bock für den Ausbau der Länder aus (württ. Landtag, S. 4738 ff.) und verwahrte sich dagegen, daß man uns unsere geschichtlich gewordenen verfassungsmäßigen Zustände nehmen will.

Die Einstellung des süddeutschen Zentrums ist um so weniger zu verwundern, wenn man vor Augen hält, daß das Zentrum eine katholische Partei ist. Ein Vergleich der zahlenmäßigen Verteilung der beiden großen christlichen Bekenntnisse in Süd- und Norddeutschland ergibt, daß im Süden das katholische und im Norden das protestantische Element überwiegt. In Baden und Bayern sind ungefähr zwei Drittel der Bevölkerung Katholiken. Die katholischen Parteien haben daher ein besonderes Interesse an der Selbständigkeit gerade dieser Länder. Da in Bayern außerdem die Dynastie Wittelsbach streng katholisch ist, bekennt sich die BVP. auch zur monarchischen Staatsform, wohl gemerkt aber nur für Wittelsbach, nicht für die Hohenzollern. Dagegen ist dem Zentrum in Baden und Württemberg, wo die Fürstengeschlechter nicht katholisch sind, an der Monarchie nichts gelegen. Das ist der Hauptunterschied zwischen badischem und württembergischem Zentrum einerseits und BVP. andererseits, die sich im übrigen in ihrem mehr oder weniger strengen Föderalismus vereinigen.

Die Betrachtung hat ergeben, daß der süddeutsche Föderalismus zwei stark auseinandergehende Erscheinungsformen hat. Es liegt daher nahe, daß die Führung im Kampf um den Föderalismus bei der Reichsreform nicht bei diesen Parteien, sondern bei den interessierten Bundesgenossen in den amtlichen Organisationen zu suchen sein wird. Die Ansichten dieser Bundesgenossen sollen jetzt, zunächst ohne Stellungnahme, beschrieben werden.

4. Vorschläge süddeutscher Staatsmänner.

Der badische Innenminister Dr. Remmele, welcher der sozialdemokratischen Partei angehört, wünscht folgende Reform (Remmele, Vorschläge für die Reichs- und Länderreform):

Das Reich wird in zwölf Länder gegliedert. Reservatrechte irgend eines Landes sind ausgeschlossen. Die Verwaltung wird teils vom Reich, teils von den Ländern ausgeübt, wobei die Länder sowohl in eigener Verwaltung wie auch daneben im Auftrag des Reichs (Auftragsverwaltung) tätig werden. Die Organisation der Verwaltung wird in den Grundsätzen durch das Reich überall vorgeschrieben. Sie weist eine Neugliederung in Reich, Länder, Kreise und Gemeinden auf. Die Kreise sind gleichzeitig untere Staatsverwaltungs- und höhere Selbstverwaltungsbehörden. Die Städte sind kreisfrei und unterstehen den Ländern direkt. Das französische Präfektensystem wird abgelehnt. Die Länder sollen als solche lebensfähig erhalten werden. Ihre Verwaltung ist Hoheitsverwaltung, nicht Selbstverwaltung. Die Reichseigene Verwaltung soll auf die lebenswichtigsten Angelegenheiten beschränkt werden. Dem steht nicht entgegen, daß die Kompetenzen der Länder auf dem Gebiete der Gesetzgebung zu Gunsten des Reichs geschmälert werden sollen. Insbesondere ist das gesamte öffentliche Recht durch ein Reichsrahmengesetz einheitlich zu gestalten. Das Examenswesen auf den Hochschulen wie die Ausbildung in Justiz und Verwaltung überhaupt sollen im ganzen Reich gleich sein. Die Länderminister werden auf bestimmte Zeit gewählt. Zur Instruktion der Reichsratsbevollmächtigten ist die gesamte Regierung zuständig. Das Reich hat überall in dubio die Grundsatzgesetzgebung. Die ausschließlich und konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis des Reichs wird in bestimmten, etwa der heutigen Regelung entsprechenden Fällen aufrecht erhalten. Von einer Bedarfsgesetzgebung ist keine Rede. Die Lebensfähigkeit der Länder wird durch verfassungsmäßige Kataloge der ausschließlichen Zuständigkeiten der Länder in Gesetzgebung und Verwaltung garantiert. Die Reichsaufsicht über die Länder zeigt drei Erscheinungsformen:

1. bei ausschließlicher Gesetzgebung der Länder Aufsicht, daß dem Reich kein Schaden erwächst,

2. bloß Rechtmäßigkeitsaufsicht über die Eigenverwaltung der Länder,
3. auch Zweckmäßigkeitsaufsicht bei Reichsauftragsverwaltung der Länder mit dem Recht der Reichsministerien, direkte Anweisungen an die Länderministerien zu geben.

Zu einem „wohlüberlegten Föderalismus" bekennt sich der badische Zentrumsabgeordnete und Landtagspräsident Ministerialrat Dr. Baumgartner in seiner Denkschrift „Das Reich und die Länder". Er wünscht, daß überall die Verwaltung in dem Maße, wie etwa in der Bismarckschen Verfassung die Zuständigkeiten zwischen Reich und Gliedstaaten verteilt waren, Sache der Länder sei. Die Post- und Eisenbahnverwaltung ist den Ländern wiederzugeben. Falls dies nicht möglich wäre, soll Baden zum mindesten dieselben Reservatrechte erhalten, wie sie Bayern und teilweise Württemberg heute haben. Das Reich hat die ausschließliche Gesetzgebung auf den Gebieten, wo eine einheitliche Regelung für das ganze Reich erforderlich ist. Es soll von diesem Gesetzgebungsrecht aber nur in dringenden Fällen Gebrauch machen. Kulturpflege, Schulwesen, Wohlfahrtspflege, Jugendfürsorge, Bodenrecht und Polizeiwesen sollen neben der Justiz den Ländern überlassen bleiben, deren Staatsqualität zu erhalten und zu festigen ist. Der Reichsrat soll gleichberechtigter gesetzgebender Faktor im Vergleich zum Reichstag werden. Die Reichsregierung bedarf zur Einbringung von Gesetzesvorlagen der vorherigen bindenden Zustimmung des Reichsrats. Jede Landesregierung soll das Recht haben, Maßnahmen nach Art. 48 Abs. 2 der RV. von sich aus anzuordnen; Gefahr im Verzuge ist hierzu nicht nötig. Der Reichspräsident oder der Reichstag können ihre Aufhebung vorbehaltlich der Entscheidung des Staatsgerichtshofs verlangen. Die Reichsexekution gegen ein Land und die Verhängung des Ausnahmezustands im Reich können vom Reichspräsidenten nur mit Zustimmung des Reichsrats angeordnet werden. Wird dagegen der Ausnahmezustand nur über ein Land verhängt, so ist außerdem die Zustimmung von dessen Regierung nötig, vorausgesetzt, daß diese nicht rechtlich selbst zu beanstanden ist. Auch hier kann der Staatsgerichtshof angerufen werden. Landesregierungen und Länderparlamente sind im heutigen Umfange aufrecht zu erhalten. Jedoch kann durch Landesgesetz die Wahl- und Stimmberechtigung in Landesangelegenheiten von der Dauer des Wohnsitzes im Lande bis zu sechs Monaten abhängig gemacht werden. Für die Erreichung dieser Ziele durch entsprechende Weiterbildung der geltenden Verfassung setzte sich Baumgartner auch neuerdings am 21. März 1929 in Karlsruhe anläßlich der Zehnjahresfeier der badischen Verfassung ein.

Die Ansicht des württembergischen Kultusministers Dr. Bazille läßt sich dahin zusammenfassen, daß er die Wiederherstellung der Bismarckschen Verfassung wünscht. Er hat dies auf der Länderkonferenz und im württembergischen Landtag eingehend erörtert. Im übrigen wird auf die Ausführungen über die Stellung der DNVP. oben Seite 43/44 Bezug genommen. Sie gelten auch für Bazille. Er erkennt als Vorzüge des unitarischen Staates an, daß sich seine Willensbildung leichter vollzieht, sein Recht einheitlicher und seine Verwaltung gleichmäßiger ist, und daß manche Aufgaben der öffentlichen Verwaltung sich großzügiger regeln lassen als im föderativen Staat. Diesen Vorzügen stellt er aber als überwiegende Nachteile gegenüber, daß die Vernichtung der historisch gewordenen Staatspersönlichkeiten nicht ohne Zwang gehe und somit die Reichsfreudigkeit in den betroffenen Gebieten erschüttere. Auch könnten die verschiedenartigen Bedürfnisse und Veranlagungen der deutschen Volksstämme und die geographischen Verhältnisse vom Einheitsstaat nicht in dem Maße berücksichtigt werden wie von den Ländern. Reichtum und Mannigfaltigkeit des deutschen Kulturlebens seien undenkbar ohne die Länder. Die Selbstverwaltung der Provinzen habe nicht dieselbe Kraft und sei nicht so lebendig wie die der Länder (Länderkonferenz S. 19). Einheitlichkeit lasse sich da, wo sie nötig ist, durch freie Vereinbarung der Länder in der Regel genügend erreichen. Für nicht lebensfähige Länder schlägt er den freiwilligen Anschluß an andere Länder vor.

Der württembergische Staatspräsident Dr. Bolz verlangte im zweiten Unterausschuß des Verfassungsausschusses der Länderkonferenz, daß die den alten Ländern aus eigenem Recht verbliebenen staatlichen Hoheitsrechte namentlich auf dem Gebiet der Justizverwaltung, der Innenverwaltung einschließlich Polizeiverwaltung, der Wirtschaftsverwaltung und der Kulturverwaltung keinen weiteren Abbruch mehr erleiden, und daß dies durch eine Bestimmung der RV. gesichert wird des Inhalts: „Verfassungsänderungen und Reichsgesetze, durch die solche Rechte der alten Länder aufgehoben oder beschränkt werden, sind abgelehnt, wenn sie 14 Stimmen im Reichsrat gegen sich haben." Reichsauftragsverwaltung in den Ländern will er nur insoweit zulassen, als eine Rückübertragung bisher reichseigener Verwaltungen in Frage kommt (Referat III S. 6 Anm.).

Die Ansicht des bayerischen Ministerpräsidenten Dr. Held stimmt mit dem Inhalt der bayerischen Denkschrift vom 8. und 12. Oktober 1928, die auch die Meinung der bayerischen Ministerialbürokratie wiedergibt, überein.. Da diese Denkschrift den neuesten Stand erschöpfend darstellt, erübrigt es sich, auf die frühe-

ren bayerischen Denkschriften einzugehen. Die bayerische Regierung geht davon aus, daß das Reich auf dem freiwilligen Zusammenschluß der deutschen Staaten beruhe, die sich mit dem Willen vereinigt haben, „eine für ihre Aufgabe ausreichende Zentralgewalt zu schaffen, im übrigen aber ihr staatliches Eigenleben nach ihrer Eigenart weiterzuleben und im Vertrauen darauf, daß ihr Bestand in dem Bund und gerade durch ihn gesichert und verbürgt sei" (Bayerische Denkschrift, Teil II S. 3). Auch die Weimarer Verfassung habe diese vertragsmäßige Grundlage hinnehmen müssen und hingenommen. Auf Grund und in Befolgung ihres Bekenntnisses zum bundesstaatlichen System fordert sie:

1. klare Grenzziehung der Gesetzgebungszuständigkeit zwischen Reich und Ländern und Einschränkung der Reichszuständigkeit zu Gunsten der Landeszuständigkeit. Unter anderem sollen die Angelegenheiten des jetzigen Art. 10 der ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit der Länder zugehören.
2. Sicherstellung des Rechts der Länder auf die Ausführung der Reichsgesetze. Nur die RV. kann bestimmen, wo das Reich selbst verwaltet.
3. Hebung der Stellung des Reichsrats durch verstärkte Mitwirkung an der Gesetzgebung und Verwaltung des Reichs. Die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften bedürfen immer der Zustimmung des Reichsrats, der bei der Gesetzgebung dem Reichstag gleichberechtigt sein soll. Daß er aber tatsächlich dem Reichstag gegenüber überwiegende Bedeutung haben soll, ergibt sich aus dem Vorschlag des Art. 76 a, wonach verfassungsändernde Gesetze seiner Zustimmung mit einer ¾ Mehrheit bedürfen, wenn sie verfassungsmäßige Rechte der Länder einschränken.
4. Die verfassungsmäßige Sicherung der Länder in ihrem Bestand, ihrem Gebiet und ihren erweiterten Rechten.
5. Erhaltung und Festigung der kulturellen Selbständigkeit der Länder.

Dem Reich wird nur die sogen. abhängige Aufsicht zugestanden, wobei Ersuchen der Reichsregierung um Beseitigung von Mängeln der Zustimmung des Reichsrats bedürfen. Zur Stimmabgabe bei Landtagswahlen sollen nur die Personen berechtigt sein, welche die Staatsangehörigkeit des betreffenden Landes haben. Typisch sind die neu geforderten Art. 48 und 48 a zur RV. Zur Verhängung des Ausnahmezustandes in einem Land ist bei gegebenen Voraussetzungen in erster Linie die Landesregierung

zuständig und verpflichtet. Sie kann bei dieser Gelegenheit alle verfassungsmäßigen Grundrechte außer Kraft setzen. Erst wenn sie dieser Pflicht nicht nachkommt, kann der Reichspräsident nach Art. 48 vorgehen. Aber auch dann hat er erst den Reichsrat zu hören, wenn nicht Gefahr im Verzug ist. Hat der Reichspräsident dann nach festgestelltem Versagen der Landesregierung Anordnungen getroffen, so hat er wiederum auf deren Vollzug vorerst keinen Einfluß. Dieser obliegt der Landesregierung. Und erst, wenn die Landesregierung auch dieser Pflicht nicht nachkommt, kann der Reichspräsident den Vollzug unmittelbar übernehmen. Auf Verlangen ihrer Volksvertretung hat die Landesregierung außerdem ihre Maßnahmen — wozu dem Wortlaut nach auch die von ihr auf Anordnung des Reichspräsidenten getroffenen gehören — außer Kraft zu setzen. Das Gleiche gilt für den Reichspräsidenten, wenn der Reichstag oder der Reichsrat die Aufhebung verlangen.

Die offiziellen Vorschläge der bayerischen Regierung können nur im Zusammenhang mit den bislang nur von der BVP. öffentlich bekundeten Wünschen der Aufteilung Preußens zur Kenntnis genommen werden. Daß dieser Zusammenhang nicht vergessen werden darf, ergibt sich schon aus der Tatsache, daß die bayerischen Minister und Mitglieder der Ministerialbürokratie zum weitaus größten Teile der bayerischen Volkspartei angehören. Auf diese inoffiziellen bayerischen Regierungswünsche spielte wohl auch der Ministerpräsident Dr. Held auf der Länderkonferenz 1928 an, als er von der von der Weimarer Verfassung gewollten Gleichberechtigung der Länder sprach, die ja bei den heutigen Größenverhältnissen Preußens praktisch unmöglich ist.

III. Würdigung der süddeutschen Reformvorschläge.

1. Regionale Gliederung und Staatsform des Reichs.

Die bayerischen und deutschnationalen Vorschläge fordern Erhaltung der Stammeseigenarten und des geschichtlich Gewordenen. Der Inhalt ihrer Thesen ist jedoch Stillstand. Gewiß, man darf und wird sich nicht über die Geschichte hinwegsetzen. Deutschlands Größe steht im Zeichen des letzten Kaiserreichs und seines Schöpfers. Was dort geschaffen wurde, konnte nicht schlecht sein, sonst hätte es nicht diese über die Form hinauswirkenden Erfolge gehabt. Das darf aber nicht zur Stagnation führen.

Historisch Gewordenes achten heißt nicht Bestehenbleiben auf dem was ist, oder gar Zurückgehen zu dem was war, sondern es heißt den geänderten Bedingungen anpassend historisch Weiterentwickeln (so Braun, Länderkonf. S. 44). Man kann für die Zukunft nicht einfach Gewesenes kopieren. Was früher gut tat, braucht heute nicht mehr so gut zu sein und kann für die Zukunft schaden. So ist es mit der von Bazille gewünschten Hegemonie Preußens nach Maßgabe der Bismarckschen Verfassung. Der Kaiser war dort zugleich König von Preußen, der Reichskanzler zugleich preußischer Ministerpräsident und, was sehr wichtig war, Stimmführer Preußens im Bundesrat. Die Gehilfen und Mitarbeiter des Reichskanzlers, die Staatssekretäre, waren zugleich preußische Bundesratsbevollmächtigte und z. T. auch als preußische Minister Mitglieder der preußischen Staatsregierung. Bei einer solchen Verbindung von Reich und Preußen war das Zusammenarbeiten natürlich gut, von einem Dualismus im heutigen Sinne konnte nicht die Rede sein. Wie will man dies aber auf die heutigen Verhältnisse übertragen, wo das Reich kein Bund von Fürsten mehr, sondern eine Schöpfung des in seinen Stämmen geeinten deutschen Volkes ist? Die damals vorhandenen Voraussetzungen fehlen heute. Der König von Preußen war unter den anderen deutschen Fürsten der unvergleichlich mächtigste Monarch. Er und sein Preußen hatten durch die schon vom Großen Kurfürsten herrührende, in den Freiheitskriegen erkannte deutsche Sendung und durch seine in siegreichen Kriegen erprobte und berühmt gewordene Militärmacht einen besonderen Nimbus staatlicher Macht. Es war verständlich, daß dem König von Preußen staatsrechtlich die Vormacht zukam. Sie beruhte darauf, daß er tatsächlich mehr galt als die anderen Fürsten. Heute geht die Staatsgewalt überall vom Volke aus. Deutschland ist eine demokratische Republik. Selbst wenn es als Bund von selbständigen Freistaaten aufgefaßt wird, darf nicht übersehen werden, daß es sich um einen demokratischen Bund demokratischer Staaten handelt. Das demokratische Prinzip steht auf der gleichen Leistungspflicht des Einzelnen dem Staate gegenüber und des Staates dem Einzelnen gegenüber (Peterſen, Länderkonf. S. 5). Hegemonie des einen Volkes über die andern Völker ist undenkbar. Denn sie bedeutet, daß ein Teil der Angehörigen des Bundes dauernd minderen Rechts sein müßte. Ein Volk ist jedem andern Volke gleich. Anſchütz sagt treffend (Anſchütz, S. 10): „Ich kann mir allenfalls vorstellen, daß das deutsche Volk dermaleinst den König von Preußen als deutschen Kaiser zurückwünscht, schlechterdings nicht aber, daß es irgendwann einmal bereit sein wird, sich von dem preußischen Volke

und dessen gewählten Machthabern beherrschen zu lassen." Die Uebergewichtsstellung Preußens würde auch den bedenklichen Nachteil der möglichen Verschärfung der Gegensätze zwischen Nord und Süd haben. Der frühere Zusammenhalt stützte sich vornehmlich auf die Solidarität der monarchisch-konstitutionellen Regierungen, deren Rückhalt Preußen war. Das ist heute weggefallen. An die Stelle der Monarchen traten die Parlamente. Ihre verschiedene politische Zusammensetzung erzeugte alles andere eher als Solidarität. Es bedurfte im Gegenteil eines dauernden Energieaufwands zur Ueberbrückung der Gegensätze.

Die Durchführung des geltenden demokratischen Prinzips verlangt ebensosehr die Verhütung einer preußischen Hegemonie wie die Beseitigung des gegenwärtigen Zustandes, wo der Größe Preußens mit Rücksicht auf die anderen Länder nicht Rechnung getragen ist. Bayern kann nicht auf der einen Seite die Erhaltung des preußischen Staates fordern, weil es darin eine Garantie der eigenen Staatlichkeit sieht, wenn es auf der andern Seite Beschränkung des preußischen Einflusses oder aber Reservatrechte für sich verlangt. Was dem einen recht ist, ist dem andern billig. Stärkt man Preußen, wie es seiner Größe entspricht, so haben alle andern Länder faktisch überhaupt nichts mehr zu sagen. Erhält man dagegen den jetzigen Zustand, dann ist Preußen schlechter behandelt als die anderen Länder. Abhilfe kann nur durch die Auflockerung dieses Großstaates in irgendeiner Form geschaffen werden.

Die Vergleiche der bayerischen Denkschrift (Teil I, S. 4) mit dem Auslande gehen fehl. Es gibt nirgends in der Welt einen Bundesstaat, wo ein Gliedstaat zwei Drittel des gesamten Staates an Land und Leuten umfaßt. In den Vereinigten Staaten von Nordamerika übertrifft der größte Gliedstaat den kleinsten wohl um das 134fache an Bevölkerungszahl. Im Senat würde er aber auch dann, wenn eine Vertretung im Verhältnis zur Bevölkerungszahl stattfinden würde, neben den übrigen 46 Staaten weit unter die Hälfte der Stimmen verschwinden. Aehnlich ist es in der Schweiz. Von einer Beschränkung der Rechte eines Gliedstaates zugunsten der andern Gliedstaaten im Maße der preußischen Entrechtung kann in diesen Staaten nicht die Rede sein, obwohl dort der größte Gliedstaat und der größte Kanton nicht mehr Stimmen im Senat bzw. Ständerat hat, wie der jeweils kleinste. Ein Vergleich mit Sowjet-Rußland ist schon deshalb nicht am Platze, weil Rußland überhaupt nicht demokratisch regiert, sondern von einer politischen Machtgruppe beherrscht wird.

Die gleichen Gründe, die gegen den Vorschlag Bazilles auf Schaffung eines preußischen Uebergewichts sprechen, sind gegen sämtliche Lösungen anzuführen, die eine Verbindung Preußens oder Norddeutschlands mit dem Reich in irgendeiner Form bringen sollen. Ich denke hier an die Pläne des Bundes zur Erneuerung des Reichs sowie an die Vorschläge von Stegerwald, Kitz und Höpker-Aschoff. Stegerwald und Kitz wollen Preußen, Höpker-Aschoff und der Bund zur Erneuerung des Reichs ganz Norddeutschland zum Reichsland, d. h. zum unmittelbaren Reichsgebiet machen. Die Reichsratsvertreter werden nach Kitz, Höpker-Aschoff und dem Lutherbund ihrer Bevölkerungszahl entsprechend von den Provinzen gestellt. Nach dem Vorschlag Reichsland—Norddeutschland müßten die jetzt preußischen Provinzen durch Uebernahme kleinerer benachbarter Länder vergrößert werden, während die beiden zu vereinigenden Mecklenburg, Thüringen, Hamburg und Bremen Provinzen für sich blieben. Mit dieser Lösung wären zweifellos politische Vorteile verbunden. Ein Gegensatz zwischen dem Reich und seiner größeren Hälfte wäre unmöglich und die starken politischen Kräfte des Preußentums könnten für das Ganze der politischen Schwerkraft entsprechend nutzbar gemacht werden. Vom süddeutschen Standpunkt aus ist die Lösung aber abzulehnen. Denn sie bedeutet tatsächlich nichts anderes, als die Wiederherstellung der preußischen Vormachtstellung, nur daß diese formell nicht von Preußen selbst, sondern von der Reichsregierung ausgeübt würde. Der Reichskanzler und die Reichsminister würden immer nur Preußen bzw. Norddeutsche sein, denn man kann Preußen nicht zumuten, einen Nichtpreußen zum Ministerpräsidenten oder Minister zu haben. Es würde etwas ähnliches wie eine preußische Reichsleitung entstehen. Die Reichsregierung würde dem Reichsland eine bevorzugte Sorgfalt zuwenden. Das ergäbe sich naturgemäß aus der Verantwortung und eigenen Sachkenntnis, welche die Reichsregierung mit Preußen bzw. Norddeutschland im Gegensatz zu den süddeutschen Ländern verbindet. Für den größeren Teil des Reichs würde zudem der Einheitsstaat geschaffen. Die Kombination von vier Fünftel Einheitsstaat im Reichsland-Norddeutschland und ein Fünftel Bundesstaat wäre auf die Dauer aber nicht haltbar. Sie wäre eine Zwischenlösung, die zur Endlösung des Einheitsstaats im ganzen Reich führen würde. Die Versuchung der Aushöhlung liegt dabei besonders nahe.

Süddeutschland kann deshalb überhaupt keinem Vorschlag zustimmen, der zwei Klassen von Ländern vorsieht. Das muß dem Referat III des zweiten Unterausschusses im Verfassungs-

ausschuß der Länderkonferenz entgegengehalten werden. Dort wurde ein preußischer Ländertypus mit „Allgemeiner Reichsverwaltung nach Art der bisherigen preußischen Staatsverwaltung vorbehaltlich von Zuständigkeitsverschiebungen" für die preußischen Provinzen und ein süddeutscher Ländertyp festgelegt, in dem die allgemeine Verwaltung wie bisher Selbstverwaltung des Landes bleibt. An der Organisation der süddeutschen Länder soll nach dem Referat nichts geändert werden. Die noch nicht ganz verschwundene sogenannte Mainlinie würde hier staatsrechtlich sanktioniert. Darauf wies nicht nur Dr. Held-Bayern, sondern auch der preußische sozialdemokratische Ministerpräsident Braun auf der Länderkonferenz (Länderkonferenz S. 34 und 46) hin. Süddeutschland wird die Besorgnis haben, daß es vom Norden erdrückt werden soll. Es sieht dauernd die ihm unsympatische, im Norden greifbar dargestellte eigene Zukunft vor Augen und wird um so mehr auf Erhaltung dessen bestehen, was ihm an Selbständigkeit im Unterschied vom Reichsland, das ja auch als „Land" bezeichnet wird, geblieben ist. Oder glaubt man, daß Süddeutschland in etwa 50 Jahren eher bereit sein wird, von seinen vom Reich ihm zugestandenen staatsrechtlichen Eigenheiten zu lassen? Das wäre ein Irrtum. Geschickte Parteimänner werden den hier dokumentierten Unterschied zwischen Nord- und Süddeutschland als „wohl erworbene Rechte" in bedenklicher Weise ausbauen.

In diesem Vorschlag ist im übrigen nirgends eine Garantie dafür geschaffen, daß später, wenn sich Süddeutschland einmal an den Norden angleichen wird müssen, die staatsrechtlichen Zustände im Reichsland noch die gleichen sein würden wie heute. Das Reichsland könnte nach einem möglichen Stimmungswechsel nicht daran gehindert werden, seine Verfassung zu einer zentralstaatlichen nach französischem Muster auszubauen. Es wird noch größer sein als das heutige Preußen und wird also mindestens $^2/_3$ der Reichsratsstimmen und ebensoviele Angehörige in dem ohnehin unitarischen Reichstag haben. Die Voraussetzungen einer Verfassungsänderung wären nach dem Sondervorschlag Brecht noch erleichtert. Denn $^1/_3$ der Reichslandstimmen steht von vornherein dem Reich zu. Das Reich hätte also von insgesamt 85 Stimmen selbst 20 und müßte sich nur noch weitere 37 Stimmen sichern, um jede Verfassungsänderung durchzubringen, ohne daß Süddeutschland sich wehren könnte. Dazu kommt nach dem Gesamtvorschlag, daß die höchsten Beamten des Reichslands — im Gegensatz zum Süden — vom Reich bestätigt würden. Die Reichsländer würden infolgedessen ihre Stimmgeber für den Reichstag unter Mitwirkung des Reichs empfangen. Die Länder

alten Stils wären dann noch schlechter gestellt als bei einer einheitlichen unitarischen Reform. Denn das Reich hätte auch in dem Länderorgan des Reichsrats den überwiegenden Einfluß, kann und wird diesen aber nur zu Gunsten des norddeutschen Reichslands gelten machen, da es nur dort eigene Verwaltungserfahrung, Sachkenntnis und Verständnis für Sonderheiten hat, nicht aber auch im Süden. Der Süden muß aus diesem Grunde ein Interesse daran haben, daß eine endgültige Reform geschaffen wird, die auch die süddeutschen Länder umfaßt, auch wenn sie unitarischer sein sollte, als die bestehende Form.

Die bisher genannten Reichslandvorschläge sind auch deshalb nicht eine Lösung der bestehenden Mängel, weil die süddeutschen Länder unter sich und im Verhältnis zu dem Reichsland in der alten Mannigfaltigkeit verwalten und Gesetze geben können.

Auf dasselbe laufen die Vorschläge von Ritter und Luppe hinaus, wenn es den Ländern überlassen bleibt, darüber zu bestimmen, ob sie Reichsland werden wollen. Die süddeutschen Länder würden von dieser Möglichkeit, Reichsland zu werden, einfach nicht Gebrauch machen, so daß der Reichslandgedanke bestenfalls wieder in dem bereitwilligeren Norden verwirklicht wäre. Die Zersplitterung würde nur zum Teil beseitigt werden. Nach dem Ritterschen Vorschlag könnte sie sogar noch größer werden.

Was über die Mainlinie zu dem Referat III gesagt wurde, gilt in verstärktem Maße von dem Plan Külz, der das Reich in die drei Reichsländer Nordeutschland, Mitteldeutschland und Süddeutschland einteilen will. Die Lösung widerspricht auch den wirtschaftlichen und kulturellen Bedürfnissen der süddeutschen Staaten und kann keineswegs als geschichtliche Weiterentwicklung angesehen werden. Die Uebermacht oder drohende Uebermacht Preußens wäre nicht nur nicht beseitigt, sondern infolge der tatsächlichen Vergrößerung Preußens gesteigert.

Varain will zwar die süddeutschen Länder den norddeutschen, zum Teil aus den preußischen Provinzen gebildeten Ländern gleichstellen. Aber er will mehrere Länder zusammenfassen und so zu der schon jetzt bestehenden Gliederung eine neue Instanz hinzubilden. Das preußisch-süddeutsche Problem wäre damit gelöst, aber der Reichsapparat würde durch das neue Glied unnötigerweise kompliziert. Eine Verbindung von Baden, Württemberg und Bayern über Hessen mit der preußischen Provinz Hessen-Nassau wird im Süden zudem nicht für angebracht erachtet. Außerdem vermißt Süddeutschland, ebenso wie bei den vorigen Vorschlägen, die Garantien für die Lebensfähigkeit der neuen Glieder und für die angemessene Erhaltung seines Einflusses.

Das süddeutsche Problem kann nicht anders als auf Grundlage der Aufteilung Preußens gelöst werden. In dieser Erkenntnis muß man der bayerischen Volkspartei zustimmen. Ein staatsrechtlicher Unterschied zwischen den süddeutschen und aus den preußischen Provinzen zu bildenden neuen Ländern darf nicht bestehen. Die BVP. denkt aber nur separat bayerisch und nicht deutsch, wenn sie das Heilmittel für das anormale Verhältnis zwischen Reich und Ländern in der einseitigen Stärkung der Länder und der Beschränkung der Zuständigkeiten des Reichs sieht. Nach dem Bekenntnis der BVP. müßten aus Preußen mehrere selbständige, den süddeutschen Ländern ebenbürtige Länder geschaffen werden. Wenn bisher die Unterschiede und Reibungen zwischen 18 deutschen Ländern beklagt wurden, so müßte man dies in Zukunft bei einer noch größeren Länderzahl rügen. Dabei wären die Verschiedenheiten nicht nur auf die jetzigen Länderangelegenheiten beschränkt, sondern könnten durch Erweiterung der Zuständigkeiten der Länder verheerende Ausmaße annehmen. Wenn bei den Reichsland-Vorschlägen anerkannt wurde, daß durch das Aufgehen Preußens im Reich die hervorragenden staatspolitischen Kräfte Preußens dem Reiche zugute kommen, so müßte man bei dem Auseinandergehen Preußens in mehrere selbständige Länder das Gegenteil befürchten. Die Gefahr würde nicht bestehen, wenn das Reich gestärkt würde. So soll es aber noch geschwächt werden. Auch nach der Revolution hatte das Reich in Preußen, das Menschen verschiedenster Stämme und verschiedener Bekenntnisse mit unterschiedlichen geographischen und wirtschaftlichen Verhältnissen umfaßt, einen gewissen Rückhalt. Der für zwei Drittel des deutschen Volkes erreichte feste staatliche Zusammenhalt würde nun zum Schaden des Ganzen preisgegeben, eine großzügige Verwaltungsorganisation vernichtet und die ausgleichende Funktion Preußens beseitigt. Es fehlt nur noch, daß diese neuen freien Länder ebenso gegen das Reich vorgehen wie Bayern, um den langsamen Zerfall des Reichs in Aussicht zu stellen. Im übrigen wurde schon darauf hingewiesen, daß der Weg der badischen und rheinpfälzischen Wirtschaft nach dem Norden Deutschlands hinweist und in diesem Gebiete nicht das geringste Interesse an einem Zusammengehen mit Bayern besteht. Eine Unterstützung des bayerischen Föderalismus ist im übrigen Süddeutschland nicht zu erwarten.

Der bayerischen Regierung gilt die Erhaltung Preußens als Garantie für die Staatlichkeit Bayerns. Anschütz schreibt, (Anschütz, S. 14): „Der bayerische Partikularismus braucht Preußen: 1. als Zielscheibe für Exklamationen, die ihm agitatorisches Bedürfnis, ja Lebensbedürfnis sind, 2. als Grund und Rechtferti-

gung für die Selbständigkeit seines Staates und 3. argumentiert es unter Beifall anderer Mittelstaaten so: principiis obsta! Wenn erst Preußen zerteilt ist, dann kommen wir dran. So ist, wie man sieht, die preußische Frage in gewissem Sinne, und sogar ganz vornehmlich, eine bayerische Frage!" Die Vorschläge der bayerischen Regierungsdenkschrift unterscheiden sich von denen der bayerischen Volkspartei offiziell nur hinsichtlich der Aufteilung Preußens. Die Kritik wird deshalb in ihrer Ablehnung die nämliche sein, da die Denkschrift mit Ausnahme von diesem Punkte die gleiche Schwächung des Reichs und Stärkung der Länder erstrebt.

Wie in der bayerischen Denkschrift, so findet man auch in den Vorschlägen des badischen Innenministers Dr. Remmele und des württembergischen Staatspräsidenten Dr. Bolz präzise Bestimmungen, die eine Verwischung des süddeutschen Einflusses und Zerstörung der süddeutschen Sonderheiten verhindern sollen. Wenn man erkennt, daß die Entwicklung Deutschlands zu einem festeren, geeinten Staat der Inhalt der Reform sein wird und nur das Maß der Sammlung beim Reich die Grundlage der Diskussion bilden kann, so bedeuten die hier vorgeschlagenen Garantien der Lebensfähigkeit der Länder für Süddeutschland einen der wichtigsten Reformpunkte. Süddeutschland wird sich — mit Ausnahme nur vom rechtsrheinischen Bayern — der Einsicht nicht verschließen, daß ein Uebergang von bestimmten Zuständigkeiten auf dem Gebiete der Gesetzgebung und der Verwaltung zur Festigung des Reichs notwendig und insbesondere Voraussetzung für die vom süddeutschen Standpunkt gewünschte Auflockerung des preußischen Staates ist. Es muß aber darauf drängen, daß seinen Lebensbedürfnissen, die vielfach anders sind als im Norden, auch für die Zukunft Rechnung getragen wird. Süddeutschland droht infolge seiner Binnenlage und verhältnismäßigen Armut an Industrie in besonderem Maße die Gefahr der Provinzialisierung im unitarischen Reich. Es wird daher die Reform nur mitmachen, wenn ihm ein dauernder und genügender Schutz gegen diese Gefahr geboten wird. Aus dieser Erwägung heraus fordert Remmele eine verfassungsmäßige Festlegung der Zuständigkeiten der Länder und Bolz ähnlich wie die bayerische Denkschrift, daß eine Beschränkung oder Aufhebung der — nach ihren Vorschlägen allerdings bisherigen — Rechte der Länder nicht erfolgen kann, wenn eine bestimmte, quantitativ unter den süddeutschen Stimmen liegende Zahl im Reichsrat dagegen ist.

Die demokratischen Vorschläge tragen diesem süddeutschen Bedürfnis nicht Rechnung. Sie betonen zwar, daß die neuen Selbstverwaltungskörper ein großes und, mit der Selbstverwaltung

der preußischen Provinzen verglichen, ein stärkeres Maß an Selbständigkeit haben sollen. Aber bei diesen allgemein gehaltenen Versprechen bleibt es im großen und ganzen. Es stünde mit den ohnehin verminderten Zuständigkeiten der Länder nach der Reform genau so prekär wie heute. Die Lösung würde nur einen Ruck weiter im Fortschreiten der immer noch möglichen Aushöhlung der Länder bedeuten.

Man kann die Neueinteilung nicht nach reinen Zweckmäßigkeitsgründen oder wirtschaftlichen Gesichtspunkten vornehmen. Die Grundsätze der Rationalisierung gelten im Staatsleben nur beschränkt. Der Staat ist manchmal geradezu verpflichtet, unrationell zu sein. Denn er ist kein wirtschaftliches, sondern ein gemeinnütziges Unternehmen. Zweck der staatlichen Organisation und Tätigkeit ist nicht, Ueberschüsse abzuwerfen, sondern dem Staatsvolk zu dienen. Demnach hat der Staat auch andere Interessen zu berücksichtigen als nur wirtschaftliche. Den letzteren kommt er genügend dadurch entgegen, daß er die Verschiedenheiten in der deutschen Verwaltung beseitigt. Wenn die Wirtschaft auf Grund eines einheitlichen Reichsgesetzes über die Grundzüge der Verwaltungseinrichtungen und des Verwaltungsverfahrens in ganz Deutschland Bescheid weiß, dann ist ihr gedient. Des weiteren auch noch regionale Grenzen nach dem zweifelhaften Einflußgebiet gewisser Wirtschaftszentren zu ziehen, ist weder nötig noch zweckmäßig. Das Einflußgebiet der Wirtschaft ist zu sehr Schwankungen unterworfen und läßt sich an staatliche Grenzen nicht binden. Aus diesem Grunde kann der Staat bei der innerstaatlichen Grenzziehung nur dann wirtschaftliche Wünsche erfüllen, wenn sie neben maßgeblichen nationalen, kulturellen und stammesmäßigen Bedürfnissen bestehen. Ich denke da für Süddeutschland an die Zusammenfassung von Baden mit der linksrheinischen Pfalz und eventl. auch Württemberg, wo alle diese Momente gegeben sind. Man kann zwar auf dem Standpunkt stehen, daß die heutigen Länder durch Willkür und Zufall entstanden sind. Aber man muß dann wissen, daß sich das, was durch Zufall entstanden ist, im staatspolitischen Bewußtsein des Volkes, das nicht außer Acht gelassen werden kann, zur lebendigen Zweckmäßigkeit oder gar Notwendigkeit entwickeln kann.

Die Demokraten werden ebenso wie die württembergischen Sozialdemokraten der deutschen Kultur nicht gerecht, wenn sie immer nur betonen, daß „die Kultur in Deutschland nach außen als ein geschlossenes großes Wunder hintritt, daß sie als gesamte deutsche Kultur empfunden und gesehen wird" (Dr. Bruckmann, Württbg. Landtag, S. 4742). Es beruht auf einer Verkennung von Ursache und Wirkung, wenn man deshalb die

Notwendigkeit der Erhaltung möglichst vieler Kulturzentren in Deutschland nicht einsieht. Denn nur ihr Vorhandensein war imstande, den für die Entwicklung nötigen Wettbewerb zu schaffen und zu erhalten. Weltliche und geistliche Fürsten des XVIII. und XIX. Jahrhunderts haben ihren Stolz daran gesetzt, ihre Residenzen und Hochschulen durch Anziehung und weitherzige Unterstützung der Meister in Kunst und Wissenschaft zu berühmten und möglichst unübertroffenen Sammelpunkten des Geisteslebens zu machen. Ihr Erfolg war verschieden. Aber das eine ist sicher: nur diesem edlen Wettbewerb hat Deutschland seine Führung auf diesem Gebiete zu verdanken. Die Fürsten und Gönner gehören nun der Geschichte an. Die Stätten der geistigen Sammlung sind aber geblieben; daneben haben sich die Städte als Träger kulturellen Lebens entwickelt. Die Erhaltung dieses Zustandes ist die beste Bürgschaft dafür, daß auch in Zukunft die deutsche Kultur nach außen als ein „großes Wunder" hervortritt. Die Sammlung nur an einem Punkte des Reichs würde kulturtötend wirken. Dr. Held — Bayern — sagte hierzu auf der Länderkonferenz (Länderkonf. S. 38): „Wie gefährlich es wäre für das ganze deutsche Volkstum und sein Wesen, insbesondere aber für seine geistigen Richtungen, sein Seelenleben und seine Auffassung im Gebiet der Moral, wenn Berlin bestimmend die Kulturentwicklung Deutschlands beeinflussen könnte, darüber brauche ich vor Kennern der Verhältnisse kein weiteres Wort zu verlieren." Das Beispiel Frankreichs dürfte genügen. Dort gibt es nur Paris, alles andere kommt erst weit hinterher. Um dies für Deutschland zu verhindern, muß der Bestand der mehreren deutschen Kulturzentren erhalten und gewährleistet werden. Abgesehen davon, daß bei einer Konzentrierung des Geisteslebens immer nur eine Richtung Gnade finden könnte, genießen die von Berlin kommenden Einflüsse in Süddeutschland wenig Ansehen. Die Gewähr des weiteren Hochstandes der deutschen Kultur besteht nur in der verfassungsmäßigen Garantie der Selbständigkeit der neuen Länder auf diesem Gebiete. Ein Reichsrahmengesetz über das Schulwesen wird dem in keiner Weise entgegenstehen. Schon in diesem Zusammenhang sei aber betont, daß die „Staatlichkeit" der Länder und das ausnahmslose Festhalten an den heutigen Ländergrenzen nicht Voraussetzung für die Weiterentwicklung der deutschen Kultur ist.

Der Vorschlag Bazilles enthält eine glatte Absage an das parlamentarische System. Der Gedanke hat angesichts der alles andere eher als imponierenden Arbeit im Reichstag viel Bestechendes. Im deutschen Parlament ist dauernd Krisenstimmung. Regierungen können jeweils immer nur durch Kompro-

misse zwischen Parteien aus ganz verschiedenen Lagern entstehen. Das Eigenartige bei diesen Kombinationen ist, daß den Ausschlag jeweils eine Partei, das Zentrum, gibt, die sowohl nach rechts wie nach links auf weltanschauliche Gegensätze stößt. Alle Kompromisse sind aus diesem Grunde undicht und lassen sich nicht lange halten. Bei der letzten Regierungsbildung durch Reichskanzler Müller hatte man sogar den Eindruck, als ob es mit der Parteiwirtschaft am Ende wäre. Eine vom Parlament nicht abhängige Regierung kann freier arbeiten. Die abhängige Regierung wird sich nur solange halten können, als sie die Wünsche der jeweils zufälligen und immer nur knappen Mehrheit einer parteipolitischen Richtung im Reichstag ohne großen Widerstand erfüllt. Sie darf sich jedenfalls nicht allzu sehr anmerken lassen, daß sie auch für die in der Koalition nicht vertretenen Parteien und Volksgenossen da ist. Die Regierung wird auch wissen, daß sie sich bei diesem System in der Innen- und Außenpolitik mit Augenblickserfolgen besser halten kann als mit einer auf lange Sicht abgesteckten Politik. Denn die in der Regierung vertretenen Parteien werden in erster Linie darauf sehen, daß sie mit schlagenden Beweisen ihrer erfolgreichen Tätigkeit vor die nächsten Wahlversammlungen treten können. Die Politik der politischen Parteien ist in Deutschland leider in hohem Maße auf die Gunst der ihnen folgenden Laien abgestellt. Dies muß auch Rückwirkungen auf die von den Parteien abhängige Regierung haben.

Indessen wird eine Beseitigung der parlamentarischen Verantwortlichkeit schon deshalb nicht möglich sein, weil die demokratisch-republikanische Staatsform nichts anderes an ihre Stelle zu setzen vermag. Man müßte schon diese Staatsform ändern und könnte an eine den amerikanischen Verhältnissen gleichkommende Form denken, die nicht weit von einer Wahlmonarchie entfernt ist. Das wäre aber ein Experiment, dessen Erfolg angesichts der vielen Parteien, von denen keine eine hervorragende Mehrheit hat, sehr zweifelhaft ist. Man muß umsomehr Bedenken haben, als diese Parteien gewohnt sind, das Trennende ihrer Ansichten und Weltanschauungen rücksichtslos und ohne Sachlichkeit zu betonen, das Einigende aber zu verschweigen. Bei dem Zweiparteiensystem des überdies politisch reiferen amerikanischen Volkes bestehen diese Bedenken nicht.

Die Wahl Hindenburgs darf nicht täuschen. Ihm hätte man unverzagt große Machtbefugnisse anvertrauen können. Nach den Maßen der Geschichte betrachtet war es aber nur ein glücklicher Zufall, daß das deutsche Volk einen solchen erprobten, unparteiischen Führer hatte, der bereit war, in die Bresche zu springen.

Im allgemeinen aber wird die Wahl des Reichspräsidenten in Zukunft nur Gegenstand und Folge von Kompromissen der Parteien sein. Die Tatsache der Einigung bei solchen zwischenparteilichen Unterhandlungen bietet keine Gewähr für die Güte des daraus hervorgegangenen Mannes. In den Vereinigten Staaten von Amerika werden diese Zustände durch das Zweiparteiensystem verhindert, das Voraussetzung für eine solche Staatsform ist. Dieselben Bedenken müssen erhoben werden, wenn der Deutschnationale Vertretertag am 9. Dezember 1927 zu Berlin die Betrauung des Reichspräsidenten mit der neu zu schaffenden preußischen Staatspräsidentenschaft unter Ablehnung der Mediatisierung Preußens verlangt. Der Vorschlag hat Aehnlichkeit mit dem Bazilles auf der Länderkonferenz 1928. Nawiasky bemerkt hierzu richtig: „Alles ist auf die Persönlichkeit des jeweiligen Reichspräsidenten abgestellt, dem gewissermaßen mit verbundenen Augen ein riesiger Vorschuß an Vertrauen entgegengebracht werden soll" (Nawiasky, S. 183).

Zu dem nationalsozialistischen Verlangen der Diktatur bei den Vorschlägen zur Verfassungsreform Stellung zu nehmen, ist nicht tunlich. Die Diktatur kommt von selbst und über Nacht, wenn ein Diktator da ist. Welche Eigenschaften und welchen Hintergrund im Volke der Diktator haben muß, ist in diesem Zusammenhang nebensächlich. Die Diktatur kommt und ist unersetzbar in Zeiten höchster Not, sie besteht, solange die Not es erfordert, und sie verschwindet mit deren Aufhören ebenso rasch, wie sie gekommen ist. Das ist wenigstens die Regel. In keinem Falle wird die Diktatur von einem Parlament als dauernde Staatsform beschlossen werden. Das Parlament würde sich durch einen solchen Beschluß selbst absetzen. Denn ein Diktator braucht und duldet kein freies Parlament. Er ist gerade deshalb da, weil das Parlament zur Führung des Staatskarrens nicht mehr fähig ist. Es ist nicht ausgeschlossen, daß Deutschland solche Zeiten noch erleben wird, aber es ist vollkommen undenkbar, daß es unter Mitwirkung des Reichstags geschieht. Nur die letzteren Fälle können aber füglich hier besprochen werden.

Das kommunistische Rätesystem ist für einen nationalen, selbstbewußten Staat mit einem ebensolchen Volke unbrauchbar. Es beruht auf dem Terror einer bestimmten, für ihr Fortkommen selbst nicht verantwortlichen, sondern auf die politisch Entrechteten angewiesenen Menschenklasse, die in erster Linie an sich selbst denkt. Sie unterdrückt jeden Unternehmungsgeist, da sie die höhere und verantwortungsreichere Arbeit nicht lohnt, sondern staatsrechtlich herabsetzt.

Die bisherige Kritik läßt sich dahin zusammenfassen: die regionale Neubildung des Reichs in Länder wird im Anschluß an die geschichtlichen Tatsachen vorgenommen werden müssen. Zu vermeiden ist sowohl das Erstarren in der Geschichte, wie auch andererseits jedes Zerreißen geschichtlicher Zusammenhänge, das nicht durch kulturelle, nationale und wirtschaftliche Bedürfnisse gerechtfertigt ist. Erforderlich ist vom süddeutschen Standpunkt — abgesehen von der überall zugesagten Beseitigung der Enklaven — die Aufteilung Preußens nach Maßgabe seiner Provinzen und der Anschluß der linksrheinischen Pfalz an Baden. Die Vereinigung Badens mit Württemberg ist wünschenswert, wird aber von Baden nicht unterstützt. Durch Vereinbarungen der Länder läßt sich eine zweckmäßige Reform nicht durchführen, weil es dann auf den nicht voraussehbaren guten Willen aller Länder ankommen würde und ein einziges Land die ganze Reform vereiteln könnte. Unannehmbar sind für Süddeutschland alle Vorschläge, die staatsrechtliche Unterschiede zwischen dem in irgendeiner Form geschlossenen Norden und dem Süden machen. Annehmbar sind nur solche Vorschläge, die eine genügende verfassungsmäßige Garantie der Zuständigkeiten der Länder bieten. Ueberwiegend anerkannt wird im Süden außer im rechtsrheinischen Bayern, daß eine mit der Zerschlagung Preußens verbundene Reform nur unter gleichzeitiger Stärkung des Reichs erfolgen kann.

Bei dieser Gelegenheit sei auch auf die Einteilung des Reichs in 13 Bezirke von Landesarbeitsämtern erinnert.

2. Die Verwaltung und Staatlichkeit der Länder.

Typisch für die Haltung der bayerischen Regierung sind die Vorschläge, die der Ministerpräsident Dr. Held auf der Länderkonferenz machte. Er sah dort für den ausdrücklichen Fall, daß ein Land von selbst den Wunsch hätte, auf seine Eigenstaatlichkeit zu verzichten, vier Möglichkeiten der Lösung (Länderkonf. S. 30). Von diesen vier Möglichkeiten sprechen trotz der genannten Voraussetzung allein drei davon, daß die Eigenstaatlichkeit dennoch aufrechterhalten und nur eine davon, daß sie aufgegeben werden soll. Bayern wäre demnach selbst dann, wenn ein Land seine Staatlichkeit von sich aus ablegen möchte, nicht ohne weiteres damit einverstanden. Die Vorschläge zeigen auch, welch inhaltsloser Begriff die „Eigenstaatlichkeit" ist, wenn von einer solchen auch dann noch gesprochen wird, wenn alle Verwaltung des Landes vom Reich übernommen wird (Länderkonf. S. 30, Vorschlag Ziffer 2). Es scheint sich hier nur um das Wort, weniger

um die Sache zu handeln. Die „Selbstverwaltung" der heutigen Städte hat jedenfalls mehr tatsächliche Staatsgewalt auszuüben, als sie ein Land mit Eigenstaatlichkeit nach diesem Vorschlag haben würde. Durch die bayerische Auffassung wird die begriffliche Unterscheidung zwischen staatlicher Hoheitsverwaltung und Selbstverwaltung vollends zur Spielerei. Eine Staatlichkeit ohne Verwaltung ist eben keine Staatlichkeit mehr. Es scheint mir der Lebensauffassung mehr zu entsprechen, wenn man die Eigenschaft der Staatlichkeit nur den Gebietskörperschaften mit oberster Ordnungspolizeigewalt, worunter auch die Entscheidung über den Ausnahmezustand fällt, zuschreibt. Nach dieser Ansicht wären im alten Reich sowohl das Reich (gemäß Art. 68 der alten RV.) wie auch die Gliedstaaten, die für ihr Gebiet (arg. e contr.) ebenfalls den Belagerungszustand verhängen konnten, Staaten. Den heutigen Ländern müßte aber die Staatlichkeit abgesprochen werden, da sie ihre Maßnahmen nach Art. 48 nur mangels Einschreitens des Reichspräsidenten bei Gefahr im Verzuge treffen und nur vorbehaltlich des Einspruchs des Reichspräsidenten oder des Reichstags aufrecht erhalten können (von Bayern bestritten).

Von föderalistischer Seite wird geltend gemacht, daß die Länder das Reich geschaffen haben und deshalb als Staaten erhalten werden müssen. Das wird man nicht ganz unterschreiben können. Die damals selbständigen Gliedstaaten sind nicht die Ursache der Reichsgründung gewesen. Sie mußten vielmehr angesichts des Einheitskrieges 1870/71 — ich denke hier an Bayern und Württemberg — wohl oder übel mitmachen. Es ist bekannt, daß Bismarcks Werk an ihnen beinahe gescheitert wäre. Das alte Reich war zwar ein Bund von Fürsten. Das war aber das Ergebnis und nicht die Ursache der Reichsgründung. In Anwendung auf die heutigen Verhältnisse schreibt hierzu Preuß (Preuß, S. 54): Diese Reichsverfassung „ist mit Recht mit bindender Kraft von dem deutschen Volke als Einheit des demokratischen Nationalstaates ausgegangen; sie beruht in keinem einzigen Punkte auf einer irgendwie vertragsähnlichen Vereinigung der Völker oder Staatsgewalten der Länder; deren Funktionen und Zuständigkeiten wurzeln daher rechtlich am letzten Ende unzweifelhaft in der Reichsverfassung und im Willen des deutschen Volkes als Einheit". Ferner ist es nicht richtig, daß die Eigenstaatlichkeit der Länder erhalten werden müßte, um dem Reich nicht seine Grundlagen zu entziehen. Der Bestand und Zusammenhalt des Reichs wird vielmehr besser gewährleistet sein, wenn die regionalen Gebiete ihm untergeordnete Selbstverwaltungskörper sind.

Auch das Eigenleben der Stämme und der Länder verlangt

nicht die Eigenstaatlichkeit der Länder. Die Garantie des Eigenlebens hängt lediglich von der Garantie gewisser Zuständigkeiten in Gesetzgebung und Verwaltung ab. Und diese Garantie kann in einem Einheitsstaat genau so gut erfolgen wie in einem Bundesstaate.

Die Grenzen der Stämme fallen mit den Grenzen der Länder nicht zusammen. In Süddeutschland wohnen vier Stämme, die Alemannen, Schwaben, Franken (zu denen auch die Pfälzer gehören) und die Bajuvaren. Nur die 2,8 Millionen Bajuvaren wohnen ganz in Bayern, sind aber in Minderheit gegenüber den dort ansässigen 4,2 Millionen Schwaben und Franken. Württemberg hat Schwaben und Alemannen und Baden hat Franken und Alemannen als Bewohner. Die Landesgrenzen schützen also nicht die deutschen Stämme, sondern sie durchschneiden sie. Die Stammesgliederung ist für das heutige Staatsleben auch nicht mehr von hervorragender Bedeutung. Die Stammesgrenzen sind zwar noch gut erkennbar und Unterschiede in Sitte, Brauch und Lebensgestaltung sind in hohem Maße vorhanden. Staatspolitisch sind sie jedoch durch eine lange Geschichte und Verbundenheit gerade mit den süddeutschen Dynastien so gute Angehörige ihrer Länder geworden, daß man viel eher sagen kann, die Länder haben die Unterschiede der Stämme ausgeglichen.

Ein Vergleich mit Preußen wird genügen, um die Bedenken süddeutscher Regierungen über die Erhaltung der Stammeseigenarten zu zerstreuen. Das preußische Gebiet einschließlich Hohenzollern wird von Angehörigen sämtlicher deutscher Stämme mit Ausnahme der Bajuvaren und vielleicht auch der Schwaben bewohnt. Anzeichen dafür, daß die Eigenarten dieser Stämme in Preußen untergraben wurden, sind nicht vorhanden. Preußen ist ein Einheitsstaat. Die Verwaltung und Gesetzgebung läßt aber den Sonderheiten der einzelnen Gebietsteile viel Spielraum und paßt sich ihren Bedürfnissen sehr an. Bayern ist im Gegensatz zu Preußen ein zentralisierter Einheitsstaat und selbst da sind die Sonderheiten der Stämme noch gut zu beobachten. Es ist deshalb unlogisch zu behaupten, daß sie in einem dezentralisierten Reich weniger gedeihen könnten.

Es hat sich gezeigt, daß Preußen durch seine zusammenhaltende Kraft und seine Ausgleichung von Gegensätzen verschiedener Landesteile, verschiedener Stämme, verschiedener Religionen und verschiedener Wirtschaftsarten für das Reich entlastend gewirkt hat. Diese zusammenhaltende Kraft muß auch dem Reich gegeben werden, wenn sich die Reform nicht nur auf Nebensächlichkeiten beschränken will. Daß dies nicht durch einseitige Betonung und Sicherung der Sonderheiten und der Selbständigkeit der Länder

geschehen kann, bedarf keines Beweises. Ein solches Verfahren würde auseinanderführen, nicht aber zusammenhalten. Durch die Reform soll indessen das Reich gestählt werden. Das kann nur durch Opfer der Länder geschehen.

Ein Vergleich mit amerikanischen, schweizerischen und russischen Verhältnissen geht hier ebenso fehl wie bei den Größenverhältnissen. Die Staatlichkeit der dortigen Gliedstaaten ist durch ganz besondere, in Deutschland nirgends bestehende Naturverhältnisse geboten. Die Flächenausmaße der Vereinigten Staaten und die geographischen Unterschiede in den beispielsweise südlichen Breiten des dünnbevölkerten und weniger kultivierten Texas und dem gemäßigten Klima des dichtbevölkerten und hochkultivierten Neuyork sind zu groß, als daß man alles nach einem Schema verwalten könnte. Die Gliedstaaten in Amerika sind ihrer Fläche nach oft nicht kleiner wie das gesamte Deutschland. Wir sehen somit, daß auch Amerika für Gebiete von dem Flächenmaß Deutschlands den Einheitsstaat und nicht den Bundesstaat geschaffen hat. Die Entwicklung zum Einheitsstaat wird überdies, wie Bazille auf der Länderkonferenz aus amerikanischem Munde mitteilte (Länderkonf., S. 22/23), auch bei der Leitung des amerikanischen Gesamtstaates angestrebt. In der Schweiz ist das bundesstaatliche System durch die hochgebirgige Gliederung des Landes, infolge derer die Bewohner bestimmter Gebirgsketten naturgemäß viel auf sich selbst angewiesen sind, gerechtfertigt. Außerdem sind in der Schweiz zwei verschiedene Rassen (nicht nur Stämme) und drei Nationen mit jeweils eigener Sprache vertreten. Von den germanischen Bewohnern der Schweiz wird deutsch und von den Romanen zum Teil französisch und zum Teil romanisch gesprochen. Daß man diesen Gebieten gewisse staatliche Freiheit geben muß, ist ebenso klar, wie die Tatsache, daß in Deutschland solche Unterschiede nicht bestehen. Aehnliches gilt für Rußland.

Voraussetzung für die Schlagfertigkeit des Reichs nach außen ist seine Autorität und feste Organisation im Innern. Die Machtmittel müssen unbedingt in der Hand des Reichs liegen. Dazu gehört insbesondere die Bestimmung und Handhabung der in Art. 48 der RV. vorgesehenen Maßnahmen. Die Entwürfe der Denkschrift des badischen Landtagspräsidenten Dr. Baumgartner und der bayerischen Denkschrift zu diesem Artikel werden diesem Erfordernis nicht gerecht. Die bayerische Fassung ist die weitergehende. Das Reich hätte hiernach zwar die Reichswehr voll und ganz zu unterhalten. Bei Unruhen in einem Lande könnte aber nicht das Reich, sondern zunächst und unter Umständen nur das betr. Land über sie verfügen. Die Gewalt des Reiches wäre

somit in Notfällen, wo sie besonders stark sein sollte, im Gegenteil zugunsten der Länder geschwächt. Es könnte von seiner eigenen Reichswehr erst dann Gebrauch machen, wenn es festgestellt hat, daß das Land seiner Pflicht zum Einschreiten von sich aus und des Vollzugs der inzwischen vom Reichspräsidenten getroffenen Anordnungen nicht nachkommt. In aufrührerischen Zeiten wird es schwer sein festzustellen, ob ein Land nicht pflichtgemäß die Maßnahmen zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung trifft. Es wird einem Lande ein leichtes sein, unter dem Vorwand einer solchen Pflichterfüllung die ganze bewaffnete Macht zu mobilisieren, Reserven aus der Zivilbevölkerung heranzuziehen und dann gegen das Reich oder ein anderes Land zu marschieren. Daß diese Möglichkeit nicht ganz aus der Luft gegriffen ist, zeigte das Verhalten der sächsischen und bayerischen Regierung im Jahre 1923. Der Wortlaut des bayerischen Entwurfs gestattet einer Landesregierung überdies, über die gesamte bewaffnete Macht des Reichs zu verfügen und so das übrige Reich von Truppen zu entblößen. Die Reichsregierung oder der Reichspräsident wären zunächst nicht imstande, dies zu verhindern. Die Machtmittel des Reiches wären dann einer Stelle ausgeliefert, die keine Uebersicht über den Gesamtstaat und die etwaige Notwendigkeit ihres Einsatzes außerhalb des eigenen Landes hat.

Im Verhältnis hierzu ist der Vorschlag Baumgartners zu Art. 48 der RV. gemäßigt. Herr des Ausnahmezustandes ist darnach grundsätzlich der Reichspräsident. Für Ausnahmebestimmungen, die nur auf ein Land beschränkt sind, bedarf er indessen der Zustimmung der gesetzmäßig regierenden Landesregierung. Wenn aber diese die Zustimmung versagt? Gesetzwidrige Amtsausübung ist hierzu nicht nötig, sie braucht lediglich die vom Reichspräsidenten für erforderlich gehaltenen Maßnahmen nicht für angebracht halten. Dann wäre das Reich wieder machtlos. Die Reichsinteressen müßten in diesem Falle den Interessen eines Landes weichen.

Der oberste Gesichtspunkt der Reform muß der sein, dem Reich die ausgesprochenen Machtmittel zu geben, da diese in Organisation und Zweck mit der Lebensfähigkeit und den Eigenarten der Länder nichts zu tun haben, für das Reich dagegen von größter Bedeutung sind. Daraus ergibt sich negativ, daß die Verwaltungsaufgaben, welche nicht zu den ausgesprochenen Machtmitteln gehören, den Ländern belassen werden können, es sei denn, daß andere überwiegende Interessen trotzdem eine Zusammenfassung erheischen sollten. Ein Haupterfordernis der Reform wird demnach die Uebernahme aller größeren Polizeikräfte

durch das Reich sein. Ohne diese bleibt die Stärkung des Reichs nur auf dem Papier. Das wird vom badischen Innenminister Remmele nicht berücksichtigt. Reichsgesetzgebung ohne Exekutive nützt dem Reich nichts. Das Reich ist dann noch genau so auf den guten Willen der Länder angewiesen wie heute. Um das zu ändern, muß man ihm wenigstens die Zwangsmittel in die Hand geben, mit denen es seinen Anordnungen Geltung verschaffen kann. Die Verwaltung der staatlichen Zwangsmittel ist für das Reich so wichtig wie die Verwaltung der Post, Eisenbahnen und Finanzen.

Der Gedanke der Auftragsverwaltung durch die Länder, wie er von Remmele für gut gehalten wird, kommt den Wünschen der Länder sehr entgegen. Er wird ihnen die Reform schmackhafter machen. Dagegen wird man gegen den von ihm dargelegten Charakter der Auftragsverwaltung (Remmele, S. 19) Bedenken haben müssen. Der Landesminister soll nach ihm in Auftragsangelegenheiten zwar dem Reichsminister verantwortlich sein. Da der Landesminister aber auch, und das in erster Linie, dem Lande verantwortlich ist, soll bei Differenzfällen zunächst nicht der Befehl des übergeordneten Reichs maßgebend sein, sondern eine loyale Verständigung gesucht werden. Wenn diese nicht gefunden wird, soll bei grundsätzlichen Entscheidungen eine neutrale Schiedsstelle oder der Staatsgerichtshof angerufen werden können und müssen. Eine solche Auftragsverwaltung hat für das Reich keinen Wert. Schon heute hat das Reich im Rahmen von Art. 15 der RV. die Rechtmäßigkeitsaufsicht über die Länder und kann in Zweifelfällen den Staatsgerichtshof anrufen. Der Unterschied bei der neuen Auftragsverwaltung läge nach dem Vorschlag Remmele nur darin, daß das Reich nun auch bei Beanstandungen über die Zweckmäßigkeit von Verwaltungsmaßnahmen der Länder den Staatsgerichtshof anrufen kann. Ueber die Frage, ob eine staatliche Maßnahme zweckmäßig ist oder nicht, wird der Staatsgerichtshof aber nicht sachkundig befinden können. Zweckmäßigkeitsfragen sollten immer eine interne Angelegenheit der Verwaltungsbehörden bleiben. Gerichtshöfe sollte man damit verschonen. Sie haben nur Recht zu sprechen.

Der Vorschlag Remmeles zeigt den Mangel jeder Auftragsverwaltung überhaupt. Man kann nicht gut zwei Herren dienen. Für eine Behörde und für die Beamten ist es immer schwierig, wenn sie bei Streitfällen zwei Stellen verantwortlich sind, die verschiedener Ansicht sind. Das wäre wenigstens der tatsächliche Zustand. Der leitende Beamte wird zur Auflehnung gegen eine der beiden ihm vorgesetzten Stellen gezwungen. Für

das Reich ist das um so schlimmer, als es sich bei der Abhängigkeit der Länderminister vom Landtag um eine politische Verantwortung handelt. Die dienstliche Gehorsamspflicht dem Reich gegenüber wird bei Ministern, die aus rein parlamentarischer Laufbahn hervorgegangen sind, oft zu kurz kommen. Trotzdem wird man die Idee der Reichsauftragsverwaltung durch die Länder bei der Reform praktisch verwerten müssen. Das Reich muß aber dann die Möglichkeit der letzten Entscheidung haben, wenn es von einer solchen Verwaltung Nutzen haben will.

Auch bei der Auftragsverwaltung muß es im übrigen so sein, daß die oberste Landesbehörde grundsätzlich oberste Instanz ist. Das soll ja gerade der Vorteil der Auftragsverwaltung für die Länder sein, daß diese Verwaltung grundsätzlich nur von ihnen gehandhabt wird. Die dauernden Berichte der unteren Verwaltungsbehörden in den Ländern nach der Zentrale in Berlin, wie sie z. B. heute bei den Ruhrschäden stattfinden, sind alles andere eher als zweckmäßig. Das Reich hat hiervon keinen Gewinn. Für die Sache ist dies aber schädlich. Es genügt, wenn das Reich bei Auftragsverwaltungen von sich aus allgemeine Anordnungen an die unterstellten Verwaltungsbehörden geben kann. Nur solche Fälle, bei denen sich Mängel der Reichsvorschriften ergeben, sollten der Reichszentralbehörde zur Kenntnis und weiteren Veranlassung vorgelegt werden, damit die Reichsbehörde die nötige Verwaltungserfahrung erhält und ihre Anordnungen darnach richten kann. Für besondere Fälle ist es ohnedies in der Verwaltung üblich, an die oberste Behörde zu berichten. Der Einzelfall sollte aber immer nur von der regionalen Behörde entschieden werden. Die Landesbehörden haben, wenn sie die einzelnen Entscheidungen selbst treffen, nicht mehr zu tun, als wenn sie für die Entscheidung in Berlin dorthin berichten müßten. Die Reichszentrale würde aber zu sehr anschwellen und unnötig mit Kleinigkeiten belastet, wenn sie alles selbst machen würde.

Die hier vorgeschlagene Auftragsverwaltung hat den Vorteil, daß die Bildung von Sonderbehörden vermieden wird. Die Leitung liegt einheitlich beim Reich. Es erhält hierdurch eigene Verwaltungspraxis, ohne den Ländern Behörden zu entziehen. Auf diese Weise wäre der Verlust der Polizeiverwaltung für die Länder nicht so fühlbar. Außerdem könnte die Schwierigkeit der Abtrennung der Polizei von der übrigen Verwaltung auf diese Weise umgangen oder vermindert werden. Die regionale Behörde hat dann immer noch einen gewissen Einfluß auf diesen Gebieten und kann auch — als Vertreter des Reichs — dauernd über die Polizei in weitem Maße selbst verfügen. Andererseits wird aber die Polizei im ganzen Reich jederzeit und in jeder

Weise von der Reichsregierung zu gebrauchen sein, was besonders für Notfälle von Bedeutung ist. Das Reich ist dann wirklich und nicht nur scheinbar gestärkt. Es kann überall allgemeine Dienstanweisungen an die zur Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung berufenen Stellen erlassen. Mit der eigenen Verantwortung des Reichs für die regionale Verwaltung wird als Wechselwirkung auch seine Verantwortung als Gesetzgeber steigen. Denn es liegt auf der Hand, daß ein Ministerium, das sich nur mit Gesetzgebungsarbeiten zu befassen hat, seine Aufgabe oft damit als abgeschlossen ansieht, daß im Reichstag das Gesetz durchgeht. Es wird sich dagegen nur wenig darum kümmern, wie die Gesetze in den Ländern durchgeführt werden. Das wird bei eigener Reichsverwaltung geändert.

Die DVP. in Baden und die demokratische Partei verlangen Uebernahme auch der Justizverwaltung durch das Reich. Mit Rücksicht auf die Notwendigkeit des Uebergangs der Polizeiverwaltung wird dies zu befürworten sein. Schon die heutigen Verhältnisse weisen Mängel des Systems vor. Wenn außerdem die Polizeiverwaltung Reichssache geworden sein wird, würden in der Justiz folgende Zustände entstehen: Die Kriminalpolizei würde sich aus Reichsbeamten zusammensetzen; die darüber verfügende Staatsanwaltschaft wäre dagegen ebenso wie das Gericht in den unteren Instanzen bis zum Oberlandesgericht Landesbehörde, und die obersten Instanzen würden wiederum überall der Reichsverwaltung angehören. Die Landesbehörden hätten über die Reichskriminalpolizei kein Disziplinarrecht und die Reichsjustizbehörden könnten wiederum keine direkten Anweisungen an die Landesjustizbehörden mit Ausnahme des Ministeriums geben, sondern nur an ihre Gehilfen in der Kriminalpolizei. Schon heute ist der verwaltungsmäßige Gang beispielsweise eines Spionageverfahrens infolge der Scheidung in Reichs- und Landesjustizbehörden schwierig und langwierig. Das würde in Zukunft noch schlimmer, wenn die Justizverwaltung nicht allgemein dem Reich zugeführt wird. Nach eingeführter Reichsverwaltung könnte auch die überall in deutschen Juristenkreisen gewünschte Einheitlichkeit der Beamtenausbildung leichter und mit mehr Sinn durchgeführt werden. Einheitliches Examenswesen käme insbesondere den Rechtsanwälten und Verwaltungsbeamten zugute. In der Justizverwaltung wird man jedoch auch nach der Reform die Personalpolitik für die Richter in der Hand der für die Länder jeweils zuständigen obersten Justizbehörden belassen. Bei der Besetzung der Richterposten kann das landsmannschaftliche Prinzip nicht aufgegeben werden. Der Richter braucht ein besonderes Maß an Vertrauen des Volkes und Kenntnis seiner Lebensweise und Ge-

bräuche. Der einfache Mann wird sich von einem Landsmann eher richtig verstanden und gerecht beurteilt fühlen als von einem Fremden. Bei den Staatsanwälten bestehen diese Bedenken nicht, da die staatsanwaltschaftliche Tätigkeit im Vergleich zur richterlichen eine vorbereitende und nicht eine entscheidende ist. Versetzungen außerhalb des eigenen Landes weiten den Blick und werden eine gute Schulung für die kommenden Richter sein, die aus denselben Gründen immer durch die staatsanwaltschaftliche Schule hindurchgegangen sein sollten. Es wird anzustreben sein, daß junge Staatsanwälte möglichst außerhalb ihrer Heimat tätig werden, da es immer gut ist, wenn ein Beamter auch einmal etwas anderes als nur sein Land gesehen und erlebt hat. Die Verschiedenheit der in den einzelnen Ländern geltenden Rechtssätze, die auch im Einheitsstaat nicht ganz beseitigt werden kann, spricht nicht gegen die Reichsjustizverwaltung. Ich erinnere nur an das Beispiel der heutigen inneren Verwaltung, wo jeder Verwaltungsbeamte, der nur nach dem nächsten Bezirksamt versetzt wird, genötigt ist, die dort geltenden andern bezirks- und ortspolizeilichen Vorschriften zu lernen. Die Verwaltung hat hierdurch nie Not gelitten.

Die Argumentation der württembergischen demokratischen Partei, daß durch die Einführung des Einheitsstaats ganz wesentliche Ersparnisse erzielt werden können, ist weder richtig noch wesentlich. Der bayerische Föderalist Sommer hat ausgerechnet, daß durch das Verschwinden der Länderregierungen etwa 58 Millionen Mark erspart werden. Das sind nicht mehr als 1 % des durch die Reichsfinanzstatistik für 1925 errechneten Gesamtzuschußbetrags der öffentlichen Verwaltung in Deutschland mit insgesamt 5,871 Milliarden Mark. Der Betrag ist verhältnismäßig sehr gering. Zu seiner genauen Berechnung fehlen die Unterlagen. Das billigste System ist überdies nicht immer das beste. Bei einer Reform, wo es sich um Wohl und Zukunft des Reichs handelt, würde man nicht um einiger Millionen willen umstürzende Aenderungen vornehmen.

Die Idee Bazilles, den Parlamentarismus einzuschränken, hat, wenn sie auf die Länder angewandt wird, ihre Vorzüge. Beim Reich war sie abzulehnen, da hier die großen Fragen der Politik entschieden werden. In den Ländern fehlt hierfür die Zuständigkeit. Sie haben sich mit den kleinen örtlichen Sorgen eines Gebietsteiles zu befassen. Dem Schaden, welcher der Länderverwaltung durch den Mangel der Stetigkeit in der Führung der Verwaltung entsteht, steht kein ausgleichendes Bedürfnis für eine dauernde parlamentarische Abhängigkeit gegenüber. Die Wahl auf Zeit, wie sie von Remmele gutgeheißen wird

(Remmele, S. 9), genügt für die Landesverwaltung. Die Schweiz und Irland und ebenso bei uns die Hansastädte haben hiermit gute Erfahrungen gemacht. Jeder Landtag sollte nur einmal, nämlich bei seinem ersten Zusammentritt, Gelegenheit haben, zu bestimmen, wer in der Regierung ist. Die so bestimmte Regierung bleibt dann im Amt, bis der Landtag wieder neu gewählt ist. Bei groben Verstößen hätte es der Landtag immer noch in der Hand, durch Selbstauflösung eine Neubildung der Regierung zu veranlassen. Daß dies nur bei ernsten Fällen und nicht oft geschieht, dafür bürgt schon die Einstellung der Landtagsmitglieder, denen die Ungewißheit einer Neuwahl immer unangenehm ist.

In der bayerischen Denkschrift wird darüber geklagt, daß die Bestimmungen des Artikels 17 der RV. den Ländern zu wenig Freiheit in der Ausgestaltung ihrer Verfassung lassen. Es wird darauf abgehoben, daß selbst im alten Reich der Bismarckschen Verfassung die republikanische Staatsform der Hansastädte in keiner Weise beeinträchtigt wurde.

Indessen bestehen starke Bedenken gegen eine Beseitigung des Art. 17 RV. Bei der Stellung der drei Hansastädte im alten Reich ist zu berücksichtigen, daß es sich hier in Wirklichkeit nur um drei Städteverfassungen handelte. Als solche unterschieden sie sich nicht prinzipiell von denen im übrigen Reich. Es hätte sich 1871 allein darum handeln können, ob man sie als Städte einem anderen Lande einverleibt oder ob man sie reichsunmittelbar bestehen läßt. Das hätte nur Anlaß zu erneutem Streit gegeben und war überdies nicht tunlich, da die Hansastädte die Ausgangstore für die Wirtschaft sämtlicher Länder waren und bleiben mußten. Im übrigen war die Bildung von Republiken im alten Reich ebenso ausgeschlossen, wie heute die Bildung von Staatsformen, die nicht auf demokratisch-republikanischer Grundlage stehen. Eine ausdrückliche Bestimmung dieser Art enthielt die alte Verfassung nur deshalb nicht, weil es einer solchen nach der Natur des monarchisch-konstitutionellen Systems oder gar der ständischen Monarchie in den Gliedstaaten nicht bedurfte. Die Bildung anderer Verfassungen konnte überall durch die Stimme des Fürsten verhindert werden. Er war der ruhende Pol im Verfassungsleben. Der Zusammenschluß der Fürsten im Reich und die damit verbundene Anlehnung an das starke Preußen waren eine erneute Garantie ihres Systems. Keine Verfassung konnte ohne die Fürsten gesetzmäßig geändert werden. Daß diese aber ihre Länder zu Republiken machten, war ausgeschlossen. Gerade die Idee des Schutzes der gemeinsamen monarchischen Verfassungen war immer wieder das, was zusammen-

führte, und ernstliche Konflikte unmöglich machte. Die Monarchie in den Ländern war die Bürgschaft für die Einheit im Reich.

Heute ist das ganz anders. Republikanisch-demokratische Verfassungen sind einschneidenden Aenderungen leichter unterworfen als monarchische. Ihre Grundlage ist nur die Masse des Volkes, dessen Einstellung nicht fest und überlegt ist. In den konstitutionellen Verfassungen war daneben noch der Fürst maßgebend. Dieser feste Punkt ist heute weggefallen. Er kann in der Republik nur durch Verfassungsbestimmungen des Reichs ersetzt werden. Wenn eine solche Schranke für das Volk nicht gezogen wäre, würde die Möglichkeit dauernder schwerer Erschütterungen im Innern bestehen. Die Gesundung des Reichs könnte so nicht erfolgen. Solidarität der führenden Persönlichkeiten in den Ländern, wie sie unter den Monarchen bestand, ist meist nicht vorhanden. Es kommt ganz auf die zufällige parteimäßige Zusammensetzung der Regierungen an. Nawiasky schreibt hierzu (Nawiasky S. 168) treffend: „Wenn in den Gliedstaaten in unversöhnlichem Gegensatz stehende Verfassungsregelungen eingeführt werden, so gewinnen die zum Sieg gelangten politischen Gruppen, die ihre Kämpfe sonst innerhalb und unterhalb der staatlichen Bereiche ausführen müssen, die Stütze und die Mittel der Staatsgewalt für ihre Zwecke und können diese nun gegeneinander kehren. Die Gefahr des Aufeinanderprallens der in den Gliedstaatsregierungen verkörperten feindlichen Lager rückt in bedrohliche Nähe, der innere Landfriede ist aufs äußerste gefährdet. Wir haben es vor wenigen Jahren bei uns erlebt, wie sich zwischen einer ausgesprochen rechtsorientierten Regierung in Bayern und einer ausgesprochen links eingestellten Konstellation in Sachsen eine bis zur Siedehitze gespannte Athmosphäre entwickelte, die in dem Aufmarschieren und der Bereitschaft der beiderseitigen Polizeikräfte nächst der Grenzen bis zu einer unmittelbar bevorstehenden Art Kriegszustand führte." Dabei entsprachen die beiderseitigen Verfassungen noch den Erfordernissen des Art. 17 RV. und war die entgegengesetzte Entwicklung in bayerische Monarchie und sächsischen Rätestaat erst angebahnt. Die Staatsform und das Erfordernis einer auf gleichem Wahlrecht beruhenden Volksvertretung sind aus diesem Grunde die Mindestforderung, welche die Reichsverfassung an die Verfassungen der Länder stellen muß.

Es geht nicht an, daß man — wie es von süddeutscher föderalistischer Seite geschieht — „die Staatlichkeit" der Länder an die Spitze der Betrachtung stellt und darnach seine Anforderungen an die Reform bildet. Staatlichkeit ist ein bloßer Begriff, der aus vorhandenen Tatsachen der verfassungsmäßigen Zuständigkeit erst gefolgert werden kann. Mit Begriffen läßt sich die Politik aber

nicht meistern. Die Staatlichkeit kann deshalb immer nur etwas sekundäres sein. Man kann sie nur ableiten, kann aber nichts damit begründen.

IV. Reichsreform und Finanzreform.

1. Der Finanzausgleich.

Die Reform wird finanzielle Neuerungen nach zwei Richtungen bringen müssen: 1. hinsichtlich des Verhältnisses zwischen Reich und Ländern, und 2. über die parlamentarische Stellung der Finanzminister. Eine eingehende Erörterung dieser Frage ist in der vorliegenden Abhandlung nicht angebracht, da es sich bei den Finanzfragen weniger um eine speziell süddeutsche als vielmehr um eine gesamtdeutsche Angelegenheit handelt. Da indessen die Finanzreform mit der übrigen Reichsreform in engstem Zusammenhang steht, ist ihre grundsätzliche Behandlung nicht zu vermeiden.

Es besteht Einigkeit darüber, daß der gegenwärtige Zustand des Finanzausgleichs zwischen Reich, Länder und Gemeinden nicht bleiben kann. Die Schwierigkeiten liegen auf technischem, finanziellem und politischem Gebiete. Es herrscht, wie der badische Staatspräsident und Finanzminister Dr. Schmitt am 14. Mai 1929 auf der Tagung der wirtschaftlichen Vereinigung der badischen Unternehmerverbände in Karlsruhe ausführte, Krieg aller gegen alle. Um den Finanzausgleich kämpfen die Großstädte, die Landkreise, die Kommunen, die Länder, das Reich, und zwar in verschiedener Gruppierung, teils gegeneinander, teils miteinander, je nach dem Ziel. Dr. Schmitt setzte sich (laut Bericht der Neuen Mannheimer Zeitung, Nr. 221 vom 14. Mai 1929) dafür ein, daß den Ländern und Gemeinden das Zuschlagsrecht zur Einkommens- und Körperschaftssteuer gegeben wird. Den heutigen Verteilungsschlüssel hält er für ungeeignet. Die Verteilung der Reichsüberweisungen aus der Einkommens- und Körperschaftssteuer an die Länder nach Maßgabe des örtlichen Aufkommens sei auf jeden Fall ungerecht. An seine Stelle müsse eine Kombination von Aufkommens- und Einwohnerschlüssel treten. Ein weiterer Mangel des heutigen Verteilungsschlüssels bestehe darin, daß er zu oft wechsle. Da die Länder nur über die Realsteuern selbst verfügten, waren sie bisher genötigt, den Fehlbetrag im Voranschlag ausschließlich auf diese Steuern umzulegen. Andere wandelbare Steuern waren nicht da, so daß die Realsteuern stark angezogen wurden. Von der Einführung des selbständigen Zuschlagsrechts im Rahmen von reichsrechtlichen Grundsatzbestim-

mungen verspricht sich Schmitt eine Vereinfachung und Verbilligung der Verwaltung durch Wegfall des Steuerverteilungsapparats.

Die bayerische Denkschrift geht noch weiter und verlangt (Teil II, S. 7) kurzum Ueberlassung aller direkten Steuern an die Länder und Gemeinden unter Rückgabe der Verwaltung dieser Steuern. Ein gewisser Widerspruch hierzu ist das Bekenntnis zu § 35 des Finanzausgleichgesetzes, das bei so weitgehender Steuerhoheit der Länder nicht mehr am Platze sein sollte. Wenn das Reich zur Finanzgebarung der Länder nichts mehr zu sagen hat, kann man auch nicht verlangen, daß sich die Länder bei ihm Geld holen können, wenn sie mit ihrer eigenen Finanzwirtschaft nicht mehr fertig werden. Die bayerische Forderung der Verbesserung des § 35 des Finanzausgleichgesetzes durch Beseitigung oder Herabsetzung des Entbehrungsfaktors von 20 auf mindestens 10 % ist in tatsächlicher Hinsicht verständlich, wenn man weiß, daß Bayern auf Grund dieses Paragraphen 3,6 Millionen Mark vom Reich überwiesen erhält (Nawiasky, S. 126). Es ist das einzige süddeutsche Land, das solche Mittel braucht, da es als überwiegend landwirtschaftliches Territorium naturgemäß steuerschwach ist. Der Verteilungsschlüssel des örtlichen Aufkommens bei der Einkommens- und Körperschaftssteuer hat noch seinen Rest getan, um den Finanzausgleich für Bayern recht ungünstig zu gestalten. Im übrigen soll in Art. 8 der RV. eine Bestimmung aufgenommen werden, daß das Reich Abgaben und sonstige Einnahmen, die den Ländern zustehen, nur mit Zustimmung des Reichsrats und nur dann in Anspruch nehmen darf, wenn die Lebensfähigkeit der Länder nicht beeinträchtigt oder wenn sie durch Ausgleich sichergestellt wird. Werden den Ländern neue Aufgaben überwiesen, so hat das Reich die zur Erfüllung der neuen Aufgaben erforderlichen Mittel bereitzustellen (bayerische Denkschrift, Teil II, S. 7). Die Bestimmungen des neuen Steuer-Vereinheitlichungsgesetzes werden für verfassungswidrig und unzweckmäßig gehalten. Die Notwendigkeit der Angleichung der Steuergesetzgebung der Länder wird zwar zugegeben, die Durchführung einheitlicher Gesetze soll aber auf dem Wege der Vereinbarung unter den Ländern stattfinden dürfen (bayerische Denkschrift, Teil I, S. 16).

Die Stellung zum Finanzausgleich ist nicht so sehr von parteipolitischen Erwägungen abhängig wie die übrigen Fragen der Reichsreform. So verlangte z. B. schon 1919 der sozialdemokratische Abgeordnete Marum-Baden autonome Zuschläge der Länder. Und der jetzige Reichstagsabgeordnete Dietrich von der sonst streng unitarischen demokratischen Partei führte am

3. März 1920 im badischen Landtag aus: „Was wir aber heute von uns aus bekämpfen und beanstanden müssen, das ist das, daß bei dieser Reichseinkommensteuer kein Platz mehr gelassen ist für Zuschläge der Staaten und Gemeinden, sondern daß diese Reichseinkommenssteuer so gedacht ist, daß das Reich sie vollkommen erhebt, daß es dann den Ländern Zuschüsse leistet, aus denen die Länder ihren Gemeinden wiederum etwas geben ... In dem Augenblick, in dem wir auf die Zuschüsse angewiesen sind, die übrigens von Gesetzes wegen jeden Tag geändert werden können, ist unsere Selbstverwaltung — und das ist die Grundlage des Lebens der Länder — auf das Stärkste gefährdet, und es ist nicht nur die Selbstverwaltung gefährdet, sondern es ist auch das Verantwortungsgefühl gefährdet ... Wo kein Verantwortungsgefühl für die Einnahmen vorhanden ist, ist keines vorhanden für die Ausgaben ...“ (Baumgartner, S. 51/52).

Aus diesem Grunde wollten schon 1918 sämtliche süddeutschen Länder die Ueberlassung der Einkommenssteuer an die Länder, evtl. mit Zuschlagsrecht des Reiches (Baumgartner, S. 37 ff.).

Der von Dietrich berührte Punkt ist in Wirklichkeit das Hauptübel des heutigen Systems der Reichsüberweisungen. Es ist ein Fehler, wenn eine Körperschaft über Ausgaben beschließt, über deren Deckung sie nicht zu befinden hat. Nur der ist sparsam, der selbst für die Einnahmen zu sorgen hat. Das Verantwortlichkeitsgefühl wird nur gestärkt, wenn die Verantwortung für Ausgabe und Einnahme in derselben Hand liegt. Die Uebertragung gewisser Steuerquellen an die Länder liegt deshalb im Interesse sowohl des Reichs wie der Länder. Welche Einnahmen nun im Einzelnen dem Reich und welche den Ländern und Gemeinden zu überlassen sind, mögen die Fachleute entscheiden. Es empfiehlt sich aber, gewisse Grundsätze zu beachten. Die Realsteuern gelten z. B. die Vorteile von Grundbesitz, Handel und Gewerbe aus der örtlichen Verwaltung ab. Wenn sich wie hier der Grundsatz, die Steuerquellen auf die natürlichen Steuergläubiger zu verteilen, noch irgendwo verwirklichen läßt, sollte man davon Gebrauch machen. Aehnliche Gesichtspunkte sind bei der Einkommensteuer maßgebend. Man wird sie nicht ganz dem Reich nehmen können, wie überhaupt eine reinliche Scheidung nach den Steuerarten zurzeit nicht gut möglich ist. Man wird indessen gerade bei ihr einsetzen müssen, wenn man, wie es vorgeschlagen wird, den Ländern eigene Einnahmebestimmung geben will. Denn die Einkommenssteuer ist die Steuer der örtlichen Leistungsfähigkeit. Ländern und Gemeinden gebührt daher wenigstens das Recht des eigenen Zuschlags. Auf der anderen Seite gibt es Steuern, die sich für eine Ueberlassung an die Länder nicht gut eignen. Es

geht z. B. nicht an, daß man den Betrag von Steuern, die von den Produzenten des betreffenden Landes erhoben, von diesen aber abgewälzt und in Wirklichkeit von den Konsumenten anderer Länder bezahlt werden, in ganzer Höhe dem Land des Produzenten überläßt. Aus diesem Grunde kommt die Umsatzsteuer wegen ihres überörtlichen Charakters mehr dem Reich zu.

Die Hauptsache bei der Neuverteilung, die für die Länder lediglich in einem eigenen Zuschlagsrecht zu einigen vom Reich zu bestimmenden Reichssteuern bestehen wird, ist, daß ein festes, auf die Dauer berechnetes und brauchbares System in den Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden gebracht wird, mit dem diese Körperschaften rechnen können. Die Zuschläge aus den einzelnen Steuern müssen so begrenzt sein, wie sie dem im Reich durchschnittlichen Einnahmebedarf der Länder entsprechen.

Grundsatzgesetze des Reichs lassen sich jedoch auf keinen Fall vermeiden. Daß die Besteuerung in ganz Deutschland möglichst gleich sein soll, wird selbst von bayerischer Seite anerkannt. Die Möglichkeit von Ländervereinbarungen bietet jedoch keine Gewähr für die tatsächliche Durchführung. Hier helfen nur Reichsgrundsatzgesetze. Wenn die Gesetzgebung den Ländern überlassen würde und eine Einigung der Länder über ihre Grundsätze der Steuererhebung und ihre gesetzlichen Bestimmungen gegen Doppelbesteuerung zustande käme, wäre bestenfalls dasselbe erreicht wie durch ein Reichsrahmengesetz. Der Weg wäre aber ein viel komplizierterer. Während das Reichsgesetz von einem Parlament verhandelt und beschlossen wird, müssen die zwischen den Ländern getroffenen Vereinbarungen erst nochmals 18 Landtage durchlaufen und von diesen beschlossen werden. Dabei besteht gar keine Verpflichtung für die Landtage, die von ihren Regierungen vereinbarten Gesetzentwürfe anzunehmen. Der Einwand, daß die Länder bei selbständiger Steuergesetzgebung die Steuern ihren besonderen Verhältnissen besser anpassen können, ist nicht richtig. Diese Anpassung könnte bei einer Reichsrahmengesetzgebung, die in der Hauptsache eine Höchstgrenze für die Zuschläge und im übrigen ähnliche Bestimmungen enthalten müßte wie die grundlegenden Paragraphen des neuen Steuervereinheitlichungsgesetzes, ebenso gut erfolgen. Denn die Anpassung an die örtlichen Bedürfnisse kann praktisch nicht anders vorgenommen werden als durch stärkere Belastung bestimmter Bevölkerungsgruppen oder durch Herabsetzung des steuerfreien Existenzminimums. Diesem Zwecke wird vollkommen genügt, wenn die Länder lediglich die freie Bestimmung über die Höhe ihrer Zuschläge und über die Verteilung auf die ihrem Zuschlagsrecht unterstehenden Steuerarten haben. Unbegrenzte Zuschlagsmöglichkeit wäre

für die Länder nicht immer vorteilhaft. Für Bayern wäre sie jedenfalls ein Schaden, da dann keine berechtigte Veranlassung mehr bestände, einen Ausgleich im Sinne des § 35 des Finanzausgleichsgesetzes zu gewährleisten. Nur wenn die Länder in der Bestimmung der Höhe ihrer Einnahmen beschränkt sind, ist das Reich zu einem Ersatz dessen verpflichtet, was darüber hinaus unabweislich nötig ist. Wenn keine Grenzen für die Zuschläge der Länder bestehen, dann gibt es außerdem auch keine Grenzen für Unterschiede der allgemeinen Steuerbelastung und sozialen Verteilung. Die steuerstarken Länder kämen mit einer solchen Regelung gut aus, die steuerschwachen dagegen müßten die Steuersätze überspannen. Maßnahmen dieser Art wären in einem Lande isoliert nicht möglich, ohne zu schweren politischen und sozialen Erschütterungen zu führen. Die steuerschwachen Länder müßten dann verkommen. Das muß durch die Begrenzung der Zuschlagsmöglichkeit verhindert werden. Die gesetzmäßige Aufrechterhaltung des § 35 des Finanzausgleichsgesetzes und der dadurch mögliche Ausgleich zwischen den leistungsschwächsten und leistungsfähigsten Teilen des Reichs, wird die Erfüllung der Aufgaben auch solcher Länder, die mit der Zuschlagsgrenze nicht auskommen, ermöglichen. Denn die kulturellen Aufgaben, welche die steuerschwachen Länder zu erfüllen haben, sind nicht geringer als die in den leistungsstarken Ländern. Oft werden sie aber infolge eines schon bestehenden Rückstands noch schwerer und dringender sein und mehr Mittel beanspruchen.

Unterschiede der Steuerbelastung lassen sich nicht ganz beseitigen und sollen auch gar nicht ganz beseitigt werden, wenn eine Verantwortlichkeit der Länder für ihre Einnahmen geschaffen werden soll. Es muß nur verhütet werden, daß ein Land unter dem Druck seiner Lasten kaputt geht, während das Nachbarland mit Leichtigkeit seine Aufgaben erfüllen und finanzieren kann. Die deutschen Länder müssen für einander eintreten. Es darf nicht vergessen werden, daß Deutschland eine politische, wirtschaftliche und staatsrechtliche Einheit bildet. Das Reich muß deshalb auch weiterhin — wenn auch stark ermäßigt — Steuern einnehmen, die es nicht für sich selbst braucht, sondern den Ländern überweist. Die Möglichkeit beschränkter Reichsüberweisungen wird eine Lebensfrage der deutschen Kultur in den Grenzländern sein. Der Verteilungsschlüssel müßte hierbei der des Bedarfs sein (so Thoma, S. 15).

Dem Recht der Länder, ihre Einnahmen zum weitaus größten Teil selbst zu bestimmen und im Rahmen von Reichsgrundsatzgesetzen selbst Gesetze zu geben, braucht nicht die Verwaltung der Steuern durch die Länder zu folgen. Schon vom Standpunkt

des Steuerzahlers muß man füglich verlangen, daß er nicht den einen Teil beispielsweise der Einkommensteuer einem Finanzamt des Reichs und den anderen Teil einem Finanzamt des Landes bezahlen muß. Für ihn ist die Einkommensteuer eine Einheit. Ein Teil der den Ländern gegebenen Einnahmen würde bei eigener Finanzverwaltung gleich von ihrem neu eingerichteten Finanzapparat verschluckt, ohne daß das Reich seine Finanzverwaltung entsprechend abbauen könnte. Der Zerrissenheit des Finanzwesens, die man durch Reichsgrundsatzgesetze verhindern will, wäre durch die getrennte Verwaltung wieder Vorschub geleistet. Die Finanzen müssen deshalb einheitlich verwaltet werden. Wenn man hierbei der Verwaltung durch das Reich den Vorrang gibt, so geschieht das deshalb, weil das Reich den größten Teil aller Einnahmen — besonders infolge der auf Grund des Friedensdiktats von Versailles eingegangenen Verpflichtungen — selbst braucht, der größte Teil der Finanzverwaltung letzten Endes also für das Reich tätig ist, und weil eine Verwaltung mehr für eine gleichmäßige Durchführung der einheitlichen Gesetze und gleichmäßige Heranziehung der Bevölkerung aller Teile des Reichs zu den großen finanziellen Lasten bürgt als ländermäßig getrennte Verwaltungen.

Die Verteilung der Mittel muß eine Folge der Verteilung der Aufgaben sein. Voraussetzung für einen auf die Dauer bemessenen Finanzausgleich ist daher feste Aufgabenteilung. Man sieht hier die enge Wechselwirkung zwischen Finanzreform und der allgemeinen Reichsreform.

Die Aufgabenteilung zwischen Reich und Ländern wird durch die Reform fest geordnet werden. Die Bestimmung des § 54 Finanzausgleichsgesetzes hat daher keine große Bedeutung mehr. Trotz der festen Aufgabenteilung ist aber eine Dauerlösung des Finanzausgleichs noch nicht möglich, solange noch der sehr schwerwiegende, auch nach dem neuen Pariser Abkommen noch ungewisse und sicher nicht dauernde Posten der Reparationen im Reichsbedarf einzurechnen ist. Die Oesterreicher, die in ähnlicher Lage waren, haben sich dadurch geholfen, daß sie die Grundlagen ihres Finanzwesens formell nicht in der Verfassung selbst, sondern in der davon getrennten „Bundesfinanzverfassung" und die Einzelbestimmungen in der „Aufgabenteilung" geregelt haben. Die Abänderung der Finanzverfassung ist nach dem Vorbild der Verfassungsänderung erschwert. Dieses System würde sich auch für Deutschland empfehlen. Da einerseits ein festes, nicht ohne weiteres zu änderndes Fundament für das Finanzwesen von Reich und Ländern notwendig, eine endgültige Lösung aber noch verfrüht ist, sollten die Bestimmungen grundsätzlicher Art in einer

besonderen Finanzverfassung mit einem dem Art. 76 der RV. entsprechenden und den neuen Verhältnissen angepaßten Schutz geschaffen werden. Die Aufnahme in die Reichsverfassung ist deshalb zurzeit untunlich, weil das Parlament nicht an Verfassungsänderungen, wie sie bei der Finanzverfassung bei Entstehung neuer oder Wegfall alter Aufgaben oder bei einer Aenderung des Reparationsproblems immer wieder nötig werden, gewöhnt werden soll.

2. Stellung der Finanzminister.

Eine gesunde Finanzwirtschaft in Reich und Ländern wird durch die Bewilligungsfreudigkeit der von populären Strömungen abhängigen Parlamente in Frage gestellt. „Die Parlamente sind verschwenderisch, unzuständig und unverantwortlich", sagt der französische Jurist Gaston Jèze nicht mit Unrecht. Der badische volksparteiliche Landtagsabgeordnete Dr. Mattes faßt seine persönlichen Erfahrungen dahin zusammen: „Der Parlamentarismus ist eine der Hauptursachen der deutschen Steuerüberlastung. Im Finanzausschuß des badischen Landtags habe ich einmal, ohne Widerspruch zu finden, festgestellt, daß es hier leichter ist, für neue Ausgaben in Höhe von 1 Million als für Einsparungen in Höhe von 100 000 Reichsmark die Zustimmung zu erhalten. Nichts in der badischen Politik und Regierungstätigkeit ist dem steuerzahlenden Mittelstand jemals so teuer zu stehen gekommen wie die parlamentarische Demokratisierung der Verwaltung und Politik im Lande" (Baden-Wacht Nr. 17 vom 1. November 1928). Es ist nicht zweckmäßig, daß Leute, die meist nicht sachlich prüfen, sondern nur die Erreichung der politischen Wünsche ihrer Partei im Auge haben, der allein maßgebende Faktor bei der Festsetzung des Etats sind.

Die Wege zu einer angemessenen Begrenzung des Parlaments sind mannigfaltig. Die Stärkung der Stellung des Finanzministers ist nicht das einzige, wohl aber ein sehr wichtiges Mittel. Sie ist nicht nur dem Parlament selbst, sondern auch der Regierung gegenüber nötig. Denn da die übrigen Minister selbst wieder dem Parlament verantwortlich sind, könnte das Parlament mangels Sonderstellung des Finanzministers in der Regierung auf indirektem Wege durch veranlaßte interne Ueberstimmung des Finanzministers im Gesamtministerium seinen Einfluß ungehindert geltend machen. Das Reich hat in § 21 der Reichshaushaltsordnung bereits Bestimmungen getroffen, die diesen Mißstand verringern. Wenn der Finanzminister dort gegen finanzielle Anforderungen der andern Minister zum Haushaltsgesetz Widerspruch erhebt, kann die Vorlage gegen seinen Willen nur dann vor den

Reichstag gebracht werden, wenn in einer erneuten Abstimmung die Mehrheit die Einbringung der dem Finanzminister widersprechenden Vorlage beschließt und der Reichskanzler dieser Mehrheit angehört. Diese Regelung bedeutet eine Stärkung des Finanzministers gegenüber seinen Kollegen, die nicht wie er die nötige Uebersicht über die gesamten Finanzen haben, ohne daß der Art. 56 RV., wonach der Reichskanzler die Richtlinien der Politik bestimmt, durch sie praktisch außer Kraft gesetzt werden könnte.

In den Ländern wird man nur eine Bestimmung brauchen, wonach dem Finanzminister bei derartigen Kabinettsabstimmungen ein suspensives Veto zusteht mit der Wirkung, daß über den gleichen Punkt im Kabinett nochmals abgestimmt werden muß. Die Minister- oder Staatspräsidenten haben dort nicht die überragende Stellung wie auf Grund des Art. 56 RV. der Reichskanzler. Eine Bevorzugung der Stimme des Staatspräsidenten aus diesem Grunde ist daher nicht nötig. Das Erfordernis der sogar nur einfachen Mehrheit bei der Kabinettsabstimmung wird in den Ländern genügen, um denselben erschwerenden Zweck zu erfüllen. Denn nach ihrer Neugestaltung durch die Reichsreform werden die Länder überall höchstens noch drei Minister haben, so daß schon bei dem Erfordernis einfacher Mehrheit alle Minister gegen den Finanzminister stimmen müssen.

Eine Anrufung des Reichspräsidenten nach amerikanischem Muster entspricht nicht der verfassungsmäßigen Stellung des deutschen Reichspräsidenten. Auch ein endgültiges Veto des Finanzministers, wie es England bezüglich der Zivilverwaltung im Unterschied zur Militärverwaltung kennt, halte ich nicht für tunlich, da eine solche Regelung gewissermaßen zur Diktatur des Finanzministers innerhalb der Regierung führen könnte. Dagegen wird sich eine Bestimmung empfehlen, daß in Reich und Ländern auch nach erfolgter Niederstimmung des Finanzministers in der obigen Art und Weise die abweichende Ansicht des Finanzministers dem Parlament vorzutragen ist. Offizielle Regierungsvorlage wäre dann selbstverständlich nur die von der Ansicht des Finanzministers abweichende Vorlage. Das ist wichtig für das anschließend zu besprechende Initiativrecht des Parlaments, für das die Vorlage der Regierung begrenzend sein soll.

Die Sonderstellung des Finanzministers wäre unvollkommen, wenn sie nur gegenüber dem Gesamtkabinett, nicht aber auch gegenüber dem Parlament bestehen würde. Hier ist sie gerade besonders nötig. Manche Länder sind da schon vorbildlich vorgegangen. In Süddeutschland fehlt in dieser Beziehung nur noch Baden. Dagegen schreibt die bayerische Verfassung in Art. 81 vor: „Beschlüsse des Landtags, die eine Erhöhung der Ausgaben

des Haushaltsplans oder die Einstellung neuer Ausgaben bewirken, sind auf Verlangen des Gesamtministeriums erneut zu beraten. Diese Beratung darf ohne Zustimmung des Gesamtministeriums nicht vor Ablauf von 14 Tagen stattfinden. Der erste Beschluß bleibt wirksam, wenn er bei der erneuten Beratung von mindestens zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder bestätigt wird."

§ 49 der württembergischen Verfassung lautet: „Beschlüsse des Landtags, Ausgaben des Voranschlags zu erhöhen, oder neue einzustellen, sind auf Verlangen des Staatsministeriums einer wiederholten Beratung zu unterziehen. Diese darf ohne Zustimmung des Staatsministeriums nicht vor Ablauf von 14 Tagen stattfinden. Der Beschluß ist nur gültig, wenn mindestens zwei Drittel der anwesenden Mitglieder zustimmen."

Baden hat noch keine derartige Bestimmung. Im Haushaltsausschuß des badischen Landtags wurde jedoch wiederholt als badische Tradition der Grundsatz beobachtet, daß bei solchen Initiativanträgen aus dem Ausschuß heraus mindestens zunächst eine Stellungnahme des Kabinetts herbeigeführt wurde (Schmitt, Länderkonferenz S. 61). Die badische Landtagsfraktion der DVP. hat überdies unterm 24. April 1929 folgenden Gesetzesantrag eingebracht:

„Der Landtag kann im Entwurf des Staatsvoranschlags ohne Zustimmung der Regierung Ausgaben weder erhöhen, noch neu einsetzen. Der gleichen Bestimmung bedürfen Gesetze und andere Beschlüsse des Landtags, welche eine Erhöhung der im laufenden Finanzgesetz vorgesehenen Ausgaben zur Folge haben.

Beschlüsse des Landtags, welche Mehrausgaben außerhalb des Haushaltsplanes in sich schließen oder für die Zukunft mit sich bringen, müssen zugleich bestimmen, wie diese Mehrausgaben gedeckt werden.

Uebersteigen während eines Haushaltszeitraums die Eingänge der Steuern den Voranschlag, so sind die Mehreingänge während eines Haushaltszeitraums zurückzulegen und bei Aufstellung des folgenden Haushaltsplans zur Steuersenkung zu verwenden."

Der volksparteiliche Initiativantrag geht somit noch weiter als die württembergische und bayerische Verfassungsbestimmung und entspricht im Absatz 1 etwa dem etwas schärferen § 172 der alten württembergischen Verfassung: „Ausgabeposten können nicht über den Betrag der von der Regierung vorgeschlagenen Summe erhöht werden." Ich halte diese Vorschrift — die im Reich und in den Ländern einzuführen wäre — für besser als das vorläufige Veto der bayerischen und württembergischen Kabinette. Die Wirkung eines bloß vorläufigen Widerspruchs ist nur das Erfordernis einer nochmaligen Beratung, die allerdings

erst nach Ablauf einer Ueberlegungsfrist stattfinden kann, und das Erfordernis qualifizierter Mehrheit. Die erste Folge besagt bei der parteimäßigen Einstellung der Parlamentsmitglieder beinahe gar nichts, und das zweite Erfordernis wird aus demselben Grunde zum großen Teile erfüllt werden. Die Wirkung eines solchen vorläufigen Einspruchs scheitert an der nicht sachlichen, sondern parteipolitischen Behandlung im Parlament. Ein wahrer Schutz der Staatsfinanzen vor dem Eingriff der Laien kann nur durch eine grobe Maßnahme erfolgen, wie sie in Abs. 1 des vorseitigen Initiativantrages der DVP. enthalten ist. Nicht das Parlament hat dort eine Ueberlegungsfrist, die es doch nicht benützen würde, sondern die Regierung, die sich darüber entscheiden muß, ob sie die Zustimmung erteilt. Ihre Ueberlegung bürgt mehr für Sachlichkeit. Daß die Regierung ihre Zustimmung zu den Neuforderungen des Parlaments nicht ohne triftige Gründe versagen wird, ist durch ihre parlamentarische Verantwortlichkeit — auch wenn diese sich in den Ländern künftig erst bei Neuwahlen auswirken kann — gewährleistet. Die gekennzeichnete Sonderstellung des Finanzministers seinen Kollegen gegenüber muß dabei für die Abstimmung über die Erteilung der Zustimmung ebenfalls gelten.

Die Rechte des Parlaments werden hierdurch zu Gunsten einiger sachkundiger und verantwortlicher Männer beschränkt. Das ist zwar eine Abweichung von der Formaldemokratie. Aber auch die Demokratie ist nicht unfehlbar. Manchmal ist mit ihr nicht vorwärts zu kommen. Man sollte zudem bedenken, daß auch die Minister nur auf Grund des Vertrauens des Volkes Minister sind.

Ein besonderes Einspruchsrecht des Finanzministers gegen Forderungen des Parlaments ist angesichts des vorgeschlagenen Einspruchsrechts des Gesamtministeriums, auf das der Finanzminister einen hervorragenden Einfluß hat, nicht angebracht.

Die Stärkung der Regierung und des Finanzministers auf dem Gebiete der Finanzen ist indessen keine ausreichende Gewähr für vernünftige und sparsame Finanzwirtschaft. Unter dem Druck des Parlaments wird die Regierung, die von ihm ja letzten Endes immer wieder abhängig ist und bleibt, nicht in jedem Falle festbleiben, wo es wünschenswert ist. Das Parlament wird durch Entziehung des Vertrauens, das im Reichstag immer möglich ist, den Einspruch der Regierung entwerten können. Gelegentlich mögen die vorgeschlagenen Bestimmungen einen Schutz bedeuten. „Es ist bei fortschreitender Korruption des Parlamentarismus", wie der württembergische Finanzminister a. D. Dr. v. Pistorius in der DJZ. von 1928, S. 1124 schreibt, „denkbar, daß es dem Parlament bei seinem Beschluß gar nicht ernst ist, daß es lediglich

aus Liebdienerei der Wählerschaft gegenüber die Ausgaben oder Ausgabenerhöhung verlangt und der Regierung gegenüber nur äußerlich vertritt, innerlich aber damit einverstanden und sogar froh ist, wenn die Regierung dem Parlament nicht folgt. In solchen Fällen mag und kann die Regierung auf die Verfassungsbestimmung sich berufen und sie zur Anwendung bringen. Erhebend ethisch befriedigend ist es freilich nicht, wenn man von einer Bestimmung das Bewußtsein haben muß, das sie nur in Fällen der sogenannten parlamentarischen Taktik praktisch werden kann". Ihre durchgreifende Wirkung wird dadurch verhindert, daß die Regierung verfassungsrechtlich nichts anderes als das „Vollzugsorgan des Parlamentswillens" (a. a. O.) ist.

Beinahe noch wichtiger als die Stärkung der Stellung des Ministers ist aus diesem Grunde der Abs. 2 des volksparteilichen Initiativantrages, der nicht nur vor unüberlegten und ganz unverantwortlichen Anträgen hüten, sondern dem Parlament bei jeder erhöhten Ausgabenbewilligung das Odium der stärkeren Steuerbelastung seiner Wähler aufladen wird.

Die Bestimmung des Art. 85 Abs. 4 der RV. wird infolge der im nächsten Kapitel geforderten Gleichstellung des Reichsrats mit dem Reichstag gegenstandlos werden. In dieser Erhöhung einer aus Verwaltungssachverständigen zusammengesetzten Körperschaft liegt ebenfalls eine wirksame Beschränkung der Macht des weniger sachverständigen Parlaments. In den Ländern dagegen, wo es kein dem Reichsrat entsprechendes Organ gibt, ist ein solcher Gegendruck nicht minder wertvoll. Auch die preußischen Länder werden keinen Staatsrat mehr haben, der die Rechte aus Art. 42, Abs. 4 der preußischen jetzigen Verfassung geltend machen könnte.

Ein Ersatz in den Ländern läßt sich indessen nicht gut schaffen. Er ist auch nicht unbedingt nötig, da die Stellung der Länderregierungen dem Parlament gegenüber nach dem Reformvorschlag der Wahl auf Zeit ohnedies gefestigter ist als im Reich. Das Erfordernis der Zustimmung des Reichsfinanzministers zu den Finanzgesetzen der Länder, an das man denken könnte, ist — wenn es allgemein vorgeschrieben wird — untauglich. Mit der neuen Selbstbestimmung und Selbstverantwortung der Länder für ihre Einnahmen und Ausgaben wäre es unvereinbar. Man würde den Ländern auf der einen Seite geben, was man ihnen auf der andern Seite wieder nähme. Nur für den Fall, daß die Länder ihre Ausgaben auf dem Anleiheweg decken wollten, kann und muß man dem Reichsfinanzminister ein endgültiges Einspruchsrecht zugestehen. Dabei läßt sich darüber streiten, ob es nur auf Auslandsanleihen zu beschränken ist oder jede Anleihe

überhaupt betreffen soll. Die Abgrenzung würde jedenfalls schwierig und ihre Umgehung leicht sein.

Im Reich oder in den Ländern eine Art „Bureau of the Budget" nach amerikanischem Vorbild einzuführen, geht in Deutschland nicht an, wenn auch die einschneidende Sparwirkung dieser Einrichtung nicht bestritten wird. Sie hat in den U.S.A. ihre Berechtigung in der starken verfassungsmäßigen Machtstellung des Präsidenten, dem das Bureau direkt und ausschließlich unterstellt ist. Es ist ermächtigt, die einzelnen Voranschläge zusammenzuziehen, zu vergleichen, zu prüfen, zu vermindern oder zu erhöhen, ohne daß die Ressorts ein Einspruchsrecht dagegen haben. In Deutschland fehlt demgegenüber in Reich und Ländern die Grundlage der politischen und verfassungsmäßigen Stellung des Reichspräsidenten und der Präsidenten der Länder. Die Rechnungskammern und Rechnungshöfe der Länder können deshalb nur kontrollierend herangezogen werden, ohne die Befugnisse des amerikanischen Budgetbureaus zu erreichen.

Um Zweifeln vorzubeugen, sei noch angefügt, daß die Reichsregierung dieselben Rechte, die sie gegenüber den ausgabeerhöhenden Beschlüssen des Reichstags hat, auch dem künftigen Reichsrat gegenüber haben muß. Das entspricht nur der vorgeschlagenen Gleichstellung des Reichsrats mit dem Reichstag.

III. Teil.

Versuch einer eigenen Lösung.

I. Allgemeine Richtlinien für die süddeutschen Länder.

In einer Zeit, wo man schon davon spricht, die vereinigten Staaten von Europa denen von Süd- und Nordamerika gegenüber zu stellen, wo die Wirtschaft da und dort dem Staat über den Kopf zu wachsen droht, indem sie sich zu großen, zum Teil zwischenstaatlichen Kartellen und Trusten vereinigt und in dieser Vereinigung dem Staat gegenübertritt, muß die Entwicklung zwangsläufig zu einer Erstarkung des Reichs durch Erweiterung seiner Zuständigkeiten führen. Denn nur so ist das Reich diesen Mächten gegenüber gewachsen. Die Zwangsläufigkeit der Erstarkung des Reichs ergibt sich ferner aus den innenpolitischen Gründen, von denen die vorigen Kapitel gehandelt haben. Diese Entwicklung läßt sich nur aufhalten — und das nicht zum Vorteil Deutschlands — nicht aber ausschalten. Eine weitsichtige Länderpolitik wird es in Erkenntnis dessen darauf absehen, Einfluß auf die Entscheidung an der Spitze des geeinten Reichs zu erhalten und wird dafür gerne eine gewisse Schmälerung ihrer bisherigen Zuständigkeiten in Kauf nehmen. Je eher die Länder dies erfassen, desto besser werden sie bei diesem Tausch wegkommen. Sie geben etwas, was sie auf die Dauer doch nicht halten können, und erhalten dafür Einfluß auf die großen Fragen der deutschen Innen- und Außenpolitik, deren Entscheidung ja auf sie zurückwirkt. So ist beiden gedient, das Reich hat was es braucht, um stark zu sein, und die Länder erhalten die Möglichkeit und das Recht, ihren Willen bei der Leitung des Reichs geltend zu machen. Wenn die Länder sich frühzeitig an die Spitze der unitarischen Reform stellen, ist es möglich, daß für sie lediglich eine Verschiebung ihres Einflusses von unten nach oben, nach der Spitze des Reiches, eintritt.

Die Verbreiterung der Wirkungsmöglichkeit der Länder an der Leitung des Reichs kann nur durch die grundsätzliche Gleichstellung des Reichsrats mit dem Reichstag erfolgen. Die Erhaltung ihrer neuen Sonder- und Einzeltätigkeit in den regionalen

Gebieten muß außerdem durch Verfassungsbestimmungen garantiert und lebensfähig gestaltet werden. Eine möglichst zweifelsfreie Abteilung der Zuständigkeiten von Reich und Ländern wird hierzu wesentlich beitragen.

Bedenken von der Seite des Reichs gegen die erhöhte Mitwirkung der Länder an der Reichsleitung können nicht bestehen. Außenpolitisch werden die vereinigten Länder eine ebenso gesamtdeutsche Politik treiben, wie sie etwa das Reich betreibt, zumal die Länder niemals allein, sondern immer nur neben dem Reichstag maßgebend sind. Reichsrat und Reichstag werden einander regulieren. Innenpolitisch muß man dem Reich durch Uebergabe aller Macht- und Zwangsmittel die letzte und ausschließliche Entscheidung für alle Fälle geben, wo die Anwendung von Gewalt nötig wird. Dann können ihm die Länder nicht gefährlich werden. Zu den Machtmitteln zählen auch die Kriminalpolizei und Staatsanwaltschaft, deren Vereinigung beim Reich die Uebernahme der gesamten Justiz durch das Reich neben andern Gründen zur Folge hat.

Auch die Länder sollten den gesamtdeutschen Standpunkt bei ihrer Einstellung zur Reform berücksichtigen. Die Länder sind nur durch das Reich das, was sie sind. Je schwächer das Reich ist, und je weniger es infolgedessen gegenüber dem Ausland auftreten kann, desto weniger können die Länder leisten. Sie können ihre Macht nur indirekt dadurch steigern, daß sie sich rechtzeitig an der Stärkung des Reichs beteiligen. Denn sie sollten nie vergessen, daß ein möglichst aufgelockertes Deutschland das Kriegsziel der Entente war und Tradition der französischen Politik ist. Wenn die Länder im Reich nicht fest zusammengeschlossen, sondern jeweils „selbständig" sind, dann wird das Ausland mit ihnen spielen, wie etwa mit dem heutigen Oesterreich oder Griechenland. Die Haltung der Länder erinnert demgegenüber oft an die Kindergeschichte vom „Kleinen Gernegroß".

Für die süddeutschen Länder müssen folgende Gesichtspunkte für die Neuordnung des Reichs maßgebend sein:

1. Es gilt, durch Mitarbeit an der Vereinheitlichung den Einfluß an der Endgestaltung zu sichern. Wenn sie ihre Mitarbeit aus Opposition verweigern, werden sie isoliert, und die Reform wird ohne einen föderalistischen Einfluß erfolgen.
2. Eine einheitliche, gleichberechtigte und in gleichem Maße einflußreiche Stellung aller Länder ist nicht möglich, solange ein Land zwei Drittel an Bevölkerung und Gebiet des Gesamtstaates allein umfaßt. Dieses Land würde immer eine überragende Stelle mit Recht beanspruchen und erhalten.

3. Eine Aufteilung Preußens in Länder, die der Größe und Bedeutung der andern Mittelstaaten entsprechen, darf aber im Interesse des Bestandes des Reiches nicht erfolgen, bevor nicht die Reichsgewalt gestärkt ist.
4. Die Garantie der Lebensfähigkeit und Aktionsbasis der Länder kann nur unter gleichzeitiger und genügender Stärkung des Reichs durch Ueberweisung bestimmter Zuständigkeiten erfolgen.

II. Gesetzesvorschlag.

Die Reform des Reichs nach Maßgabe der soeben genannten Richtlinien kann durch folgende Verfassungsänderungen herbeigeführt werden:

1. Art. 2 erhält folgende Fassung:

   „Das Reichsgebiet besteht aus dem Gebiet der deutschen Länder Südwestdeutschland, Hessen, Rheinland, Westfalen, Niedersachsen, Hamburg, Bremen, Nordmark, Brandenburg, Thüringen, Sachsen, Preußen, Schlesien und Bayern."
2. Dem Art. 6 sind als weitere Ziffern beizufügen:

   „8. das Eisenbahn-, Kraftwagen-, Luftflug- und Schiffahrtswesen.

   9. Das Verfahren vor den ordentlichen Gerichten einschl. des Strafvollzugs, sowie die Amtshilfe zwischen Behörden."
3. In Art. 7 sind zu streichen die Bestimmungen unter Ziff. 3, 5, 13 und 20. In Ziff. 7 sind die Worte „Die Mutterschafts-, Säuglings-, Kinder- und Jugendfürsorge" zu streichen. Ziff. 19 erhält folgenden Wortlaut:

   „Den Bau von Landstraßen, soweit es sich um den durchgehenden Verkehr im Reich und die Landesverteidigung handelt."

   Ferner erhält Art. 7 folgende neue Ziffern:

   „16. Die Organisation und das Verfahren der Verwaltungsgerichte.

   17. Die Organisation und die Einrichtungen der Ordnungspolizei."

   Die Ziffern der in Art. 7 bleibenden Zuständigkeiten sind in eine fortlaufende Reihenfolge zu bringen.
4. Art. 9 erhält folgenden zweiten Absatz:

   „Die Zuständigkeit der Länder zur ausschließlichen Gesetzgebung nach Art. 11 wird hiervon nicht berührt."

5. Art. 10 erhält folgende Fassung:

„Das Reich kann im Wege der Gesetzgebung auf allen Gebieten, die nicht der ausschließlichen Gesetzgebung der Länder vorbehalten sind, Grundsätze aufstellen.

Das Reich muß Grundsätze nach Abs. 1 aufstellen über:

1. Das Paßwesen und die Fremdenpolizei,
2. das öffentliche Fürsorgewesen, soweit es die Gleichbehandlung aller Deutschen in den einzelnen Ländern und die Beziehungen der Fürsorgeträger verschiedener Länder und ihrer Ausführungsbehörden in den verschiedenen Ländern betrifft,
3. die Einrichtungen, Zuständigkeiten und das Verfahren der allgemeinen Verwaltung,
4. die Städte- und Gemeindeordnung,
5. das Examenswesen an den Hochschulen und das wissenschaftliche Büchereiwesen,
6. das Recht der Beamten aller öffentlichen Körperschaften einschließlich des Disziplinarwesens,
7. das Verkehrswesen zu Wasser und zu Lande,
8. die Mutterschafts-, Säuglings-, Kinder- und Jugendfürsorge."

6. Art. 11 erhält folgenden Wortlaut (vergl. Remmele, S. 27):

„Die Länder haben die ausschließliche Gesetzgebung über:

1. die Landespflege von Kunst und Wissenschaft,
2. die Landeseinrichtungen für allgemeine Volkswohlfahrt und Volksbildung,
3. die Landeseinrichtungen für die Pflege der Landwirtschaft und des Gewerbes,
4. Landesstatistik,
5. Landesvermessung,
6. Straßen und Wege, vorbehaltlich Art. 7, Ziff. 19,
7. Forstwesen,
8. Fischerei,
9. Landeskultur, Feldbereinigung und Entwässerung."

7. Art. 12, Abs. 2, erhält folgende Fassung:

„Gegen Landesgesetze über die Vergesellschaftung von Naturschätzen und wirtschaftlichen Unternehmungen, sowie die Erzeugung, Herstellung, Verteilung und Preisgestaltung wirtschaftlicher Güter für die Gemeinwirtschaft steht der Reichsregierung, sofern dadurch das Wohl der Gesamtheit vom Reiche berührt wird, ein Einspruchsrecht zu."

8. In Art. 13, Abs. 2, ist statt den Worten „eines obersten Gerichtshofes des Reichs" zu setzen: „des Reichsverwaltungsgerichts".
9. Art. 14 erhält folgende Fassung:
„Die öffentliche Verwaltung ist Aufgabe der Länder soweit nicht die Reichsgesetze etwas anderes bestimmen."
10. Zwischen Art. 14 und 15 werden folgende Artikel 14a, 14b und 14c eingeschoben:
„Art. 14a. Das Reich hat die Verwaltung
1. der Pflege der Beziehungen zum Ausland,
2. des Kolonialwesens,
3. der Reichswehr, der Reichsmarine und der allgemeinen Landesverteidigung,
4. des Münzwesens,
5. der Zölle,
6. der Post und Telegraphie einschließlich des Fernsprechwesens,
7. der Finanzen des Staates,
8. der Eisenbahnen,
9. der Seeschiffahrt und der Seezeichen.

Art. 14b: Die Länder haben die Verwaltung
1. des Armenwesens und der Wandererfürsorge,
2. der Bevölkerungspolitik, der Mutterschafts-, Säuglings-, Kinder- und Jugendfürsorge,
3. des Gesundheitswesens, des Veterinärwesens und des Schutzes der Pflanzen gegen Krankheiten und Schädlinge,
4. des Handels, Maß- und Gewichtswesens, des Bank- und Börsenwesens,
5. des Verkehrs mit Nahrungs- und Genußmitteln sowie mit Gegenständen des täglichen Bedarfs,
6. des Gewerbes und des Bergbaues,
7. des Versicherungswesens,
8. des Theater- und Lichtspielwesens,
9. der Wohlfahrtspflege,
10. des Baues und der Erhaltung von Straßen und Wegen.

Art. 14c: Nach Maßgabe von Reichsgesetzen kann den Ländern die Verwaltung von solchen Gebieten, die nicht nach den Artikeln 14a und 14b Aufgabe des Reichs oder der Länder sind, in Auftrag gegeben werden.
Das Reich hat den Ländern den Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit und die dem allgemeinen

Verkehr dienenden Wasserstraßen zur Verwaltung nach Abs. 1 zu übertragen."

11. In Art. 15, Abs. 2, ist hinter „die Reichsregierung" zu setzen „mit Zustimmung des Reichsrats".

12. In Art. 15, Abs. 3, ist statt „des Staatsgerichtshofs" zu setzen „des Reichsverwaltungsgerichts". Die Worte „falls nicht durch Reichsgesetz ein anderes Gericht bestimmt wird" sind zu streichen.

13. Art. 15 erhält folgenden Absatz 4:

„In den Angelegenheiten, wo die Länder die Verwaltung im Auftrag des Reichs gemäß Art. 14c führen, hat der übergeordnete Reichsminister das Recht, Anweisungen zu erteilen und deren Ausführung zu überwachen. Die mit dieser Verwaltung betrauten Behörden des Landes sind ihm verantwortlich unter Ausschluß des Landtags."

14. Art. 17, Abs. 1, erhält folgende Fassung:

„Jedes Land muß eine freistaatliche Verfassung haben. Der Landtag muß in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahl von allen reichsdeutschen Männern und Frauen nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt werden. Durch Landesgesetz kann die Wahl- und Stimmberechtigung von der Dauer des Wohnsitzes im Lande bis zu 6 Monaten abhängig gemacht werden."

15. Art. 17 erhält folgenden Abs. 4:

„Die Zahl der Landtagsmitglieder beträgt höchstens sechzig. Der Landtag wird auf vier Jahre gewählt. Er wählt beim ersten Zusammentritt in jeder Wahlzeit die Landesregierung."

16. In Art. 18 werden die Absätze 2—7 gestrichen.

17. Art. 19 erhält folgende Fassung:

„Ueber öffentlich-rechtliche Streitigkeiten zwischen dem Reich und einem Lande oder zwischen verschiedenen Ländern entscheidet das Reichsverwaltungsgericht.

Andere Streitigkeiten des öffentlichen Rechts können nur dann vor das Reichsverwaltungsgericht gebracht werden, wenn ein Landesverwaltungsgericht in einer Angelegenheit des Reichsrechts von einer Entscheidung eines anderen Landesverwaltungsgerichts oder des Reichsverwaltungsgerichts abweichen will.

Die Zuständigkeit und das Verfahren der Reichsfinanzgerichte wird hierdurch nicht berührt."

18. In Art. 24, Abs. 1 ist zwischen die Worte „Reichstagsmitglieder" und „verlangt" zu setzen: „oder die Mehrheit der Reichsratsmitglieder".
19. In Art. 33, Abs. 2 wird Satz 2 gestrichen.
20. In Art. 44 ist hinter „Reichstags" zu setzen „oder des Reichsrats".
21. In Art. 45, Abs. 3 ist hinter „Reichstags" das Punktzeichen zu streichen und zu setzen „und des Reichsrats".
22. Art. 48 wird wie folgt geändert:

In Absatz 3 sind die Worte „oder Absatz 2" zu streichen. Der Absatz enthält folgenden Satz 3: „Die Maßnahmen nach Absatz 2 dieses Artikels sind dem Reichstag und dem Reichsrat unverzüglich mitzuteilen und auf Verlangen des Reichstags und des Reichsrats außer Kraft zu setzen."

In Absatz 4 ist statt „die Landesregierung" zu setzen „die oberste Landespolizeibehörde". Im 2. Satz dieses Absatzes sind die Worte „oder des Reichstags" zu streichen und dafür einzusetzen, „des Reichstags oder des Reichsrats".

Absatz 5 erhält folgende Fassung: „In allen diesen Fällen untersteht die Sicherheitspolizei dem Reichspräsidenten unmittelbar. Das Nähere bestimmt ein Reichsgesetz."
23. In Art. 58 ist nach „Stimmenmehrheit" das Punktzeichen zu streichen und zu setzen: „vorbehaltlich der Bestimmungen der Reichsfinanzverfassung".
24. In Art. 60 ist statt „Vertretung" zu setzen „Mitwirkung".
25. In Art. 64 ist hinter „Mitgliedern" zu setzen „oder auf Verlangen des Reichstags".
26. Art. 68 erhält folgende Fassung:

„Die Gesetzesvorlagen werden von der Reichsregierung oder aus der Mitte des Reichstags oder des Reichsrats eingebracht. Die Vorlagen der Reichsregierung erfolgen in den beiden Versammlungen zugleich. Die Reichsregierung hat die Aufgabe, die Vorlagen des Reichstags oder des Reichsrats der jeweils anderen Versammlung mitzuteilen.

Die Reichsgesetze kommen durch übereinstimmenden Beschluß des Reichstags und des Reichsrats zustande."
27. Art. 69 erhält folgende Fassung:

„Die Reichsregierung hat ihre Vorlagen vor beiden Versammlungen zu vertreten."
28. In Art. 73, Abs. 1 und 2 ist hinter „Reichstag" jeweils zu setzen „und vom Reichsrat" bzw. „und dem Reichsrat" bzw. „und im Reichsrat".

29. Art. 74 erhält folgende Fassung:

„Kommt zwischen Reichstag und Reichsrat über eine Gesetzesvorlage keine Uebereinstimmung zustande, so kann der Reichspräsident binnen drei Monaten einen Volksentscheid anordnen. Macht der Reichspräsident von diesem Recht keinen Gebrauch, so gilt das Gesetz als nicht zustandegekommen."

30. In Art. 75 ist hinter „Reichstags" zu setzen „und des Reichsrats".

31. Art. 76, Abs. 1, Satz 3 erhält folgenden Wortlaut:

„Beschlüsse des Reichsrats auf Abänderung der Reichsverfassung bedürfen der gleichen Mehrheit." Absatz 2 dieses Artikels ist zu streichen.

32. Art. 77 erhält folgenden Satz 3:

„Die Rechte der Reichsminister in den Angelegenheiten, wo die Länder die Verwaltung im Auftrag des Reichs führen, werden hierdurch nicht berührt."

33. Art. 79, Satz 2 erhält folgende Fassung:

„Die Wehrverfassung des deutschen Reichs wird durch ein Reichsgesetz einheitlich geregelt."

34. Art. 84 erhält folgenden Absatz 2:

„Das Reich regelt die Grundzüge des Finanzausgleichs mit den Ländern auf dem Wege der Gesetzgebung in der Finanzverfassung, welche nur gemäß den Vorschriften des Art. 76 geändert werden kann."

35. In Art. 85, Abs. 4 werden die Worte „der Reichstag kann" durch die Worte „der Reichstag und der Reichsrat können" und die Worte „des Reichsrats" durch die Worte „der Reichsregierung" ersetzt.

Absatz 5 erhält folgende Fassung:

„Beschlüsse des Reichstags und des Reichsrats, welche Mehrausgaben außerhalb des Haushaltsplans in sich schließen oder für die Zukunft mit sich bringen, müssen zugleich bestimmen, wie diese Mehrausgaben gedeckt werden."

36. Art. 103 erhält folgende Fassung:

„Die ordentliche Gerichtsbarkeit wird durch die Gerichte des Reichs ausgeübt."

37. In Art. 104, Abs. 3 ist das Wort „Landesjustizverwaltung" durch die Worte „für das Landesgebiet zuständige oberste Justizbehörde oder der Reichsjustizminister" zu ersetzen.

38. Art. 107 erhält folgende Fassung:

„Das Reich hat die Aufgabe, zum Schutze der einzelnen gegen Anordnungen und Verfügungen der Verwaltungs-

behörden Verwaltungsgerichte nach Maßgabe eines Reichsgesetzes zu bilden."

39. Art. 108 erhält folgende Fassung:

„Die Verwaltungsgerichte entscheiden nicht über die Zweckmäßigkeit eines Verwaltungsaktes.

Art. 104 gilt für die Richter der Verwaltungsgerichte entsprechend."

III. Begründung.

Zu Art. 2 und 18 (die Länder).

Die Aufzählung soll nur eine Diskussionsbasis sein. Im übrigen ist die Gliederung des Reichs in Länder unter Würdigung der Geschichte verschiedener Ausgestaltung fähig. Die Aufzählung der Länder überhaupt ist nötig, da anders die Reichsgrenzen nicht gut bestimmt werden können, und da in dieser Aufzählung die Aufteilung Preußens zugleich enthalten ist.

Der Vorschlag sieht 14 Länder einschließlich der beiden Hansastädte Hamburg und Bremen vor. Südwestdeutschland umfaßt Baden, Württemberg und die linksrheinische Pfalz; zu Hessen gehört auch das bisherige Hessen-Nassau. Waldeck und Lippe-Detmold werden zu Westfalen kommen. Zu Niedersachsen werden das Küstenland Oldenburg und die an die Provinz Hannover als Stammland angrenzenden kleinen Länder geschlagen. In der Nordmark sind Schleswig-Holstein und die beiden Mecklenburg sowie Lübeck und der bei diesem liegende oldenburgische Landesteil vereinigt. Zu Thüringen kommt die Provinz Sachsen. Pommern, West- und Ostpreußen bilden das neue Preußen als Traditionsland. Die Hauptstadt von Brandenburg ist Berlin.

Die Neueinteilung soll eine dauernde sein. Deshalb erfolgen die Streichungen in Art. 18. Für Aenderungen genügen die allgemeinen Verfassungsbestimmungen.

Zu Art. 5—11 und 12, Abs. 2 (Gesetzgebung).

Bei den neu hinzugekommenen ausschließlichen Gesetzgebungskompetenzen des Reichs handelt es sich entweder um solche Gebiete, die bisher schon durch Reichsgesetze geregelt waren, wie das Eisenbahnwesen, der Kraftfahrzeugverkehr und zum größten Teil auch das gerichtliche Verfahren, oder um Gebiete, deren einheitliche Regelung für das ganze Reich ihrer Natur nach unerläßlich ist. Das Letztere ist bei den unter Ziff. 8 des Art. 6 genannten Angelegenheiten durchweg der Fall. Beim Luftfahrwesen dürfte die ausschließliche Reichsgesetzgebung für die Länder um so schmerzloser sein, als es sich hier um ein verhältnismäßig

neues Gebiet handelt, das den Ländern nicht erst genommen werden muß. Die Sorge für die Einheit des Gerichtsverfahrens muß überdies schon deshalb dem Reich ausschließlich überlassen bleiben, weil das Justizwesen in die Verwaltung des Reichs übergehen soll.

Art. 7, Ziff. 3 muß wegen der neuen Ziff. 9 in Art. 6 gestrichen werden. Die Streichung von oder in den Ziff. 5, 7, 13 und 20 erscheinen deshalb notwendig, weil hier die Grundsatzgesetzgebung des Reichs nach dem neuen Art. 10, Abs. 1 genügt. Das gleiche gilt für die Vergesellschaftung von Naturschätzen usw. aus der bisherigen Ziff. 13 in Verbindung mit der Neufassung des Art. 12, Abs. 2. Der Bau von Straßen gehört zur Zuständigkeit der Länder; nur wo es sich um Reichsdurchgangsstraßen oder die Landesverteidigung handelt, ist eine Ausnahme zu Gunsten des Reichs gerechtfertigt. Aber auch da wird man die Verwaltung den Ländern gemäß Art. 14b, Ziff. 11 belassen. Die Organisation der Ordnungspolizei muß deshalb der konkurrierenden Gesetzgebung der Länder unterstehen, weil gerade diese Zuständigkeit im Interesse der Stärkung des Reichs an erster Stelle zu fordern ist, und weil überdies die staatliche Ordnungspolizei gemäß Art. 14c dem Reich unterstehen soll. Das Reich muß die Gesetzgebung möglichst auf den Gebieten bekommen, wo es die Verwaltung erhält. Bei dem verwaltungsgerichtlichen Verfahren war neben diesem Grunde auch noch die Ueberlegung wesentlich, daß das Reich durch ein Rahmengesetz die öffentliche Verwaltung gemäß Art. 10, Abs. 2, Ziff. 3 einheitlich regeln wird, so daß auch eine einheitliche Rechtsprechung gewährleistet werden muß, und daß außerdem das System, das bei den ordentlichen Gerichten für gut befunden und im Verfahrensrecht schon über 50 Jahre hindurch erprobt wurde auch im Verwaltungsgerichtsverfahren gut sein wird. Dem nicht zu beseitigenden Mißstand, daß die Einzelheiten des Verwaltungsrechts mehr Abweichungen aufweisen als das Zivilrecht, wird man nur in der obersten Instanz entgegentreten müssen. Die Einrichtung von Ländersenaten beim Reichsverwaltungsgericht wird darüber hinweghelfen.

Der 2. Absatz des Art. 9 soll zur Beruhigung der Länder und zum Ausschluß von Zweifeln dienen. Im übrigen muß die Einrichtung der Bedarfsgesetzgebung in dieser allgemeinen Form bleiben, damit dem Reich nicht für außerordentliche Bedarfsfälle oder für die Regelung völlig neuer Gebiete die Türen verriegelt sind. Für die Länder ist Art. 9 nicht gefährlich, da sie ja im Reichsrat über die Erlassung von Gesetzen gleichberechtigt mitentscheiden sollen.

Für die Lebensfähigkeit der Länder wird es wichtiger sein, eine möglichst umfangreiche Verwaltung zu haben als eine Gesetzgebung, die in ihren Grundzügen doch einheitlich geregelt werden müßte. Bei Herstellung der einheitlichen Grundsätze ist dem Wege der Reichsgesetzgebung vor dem der Vereinbarung der Länder der Vorzug zu geben, da dieser im Gegensatz zum ersten Wege sehr umständlich und zeitraubend und nicht immer erfolgreich ist und selbst dann, wenn eine Uebereinstimmung zustande gekommen ist, keine Gewähr dafür bietet, daß sie von den Ländern auch künftig eingehalten wird, da kein Land gehindert werden könnte, nach einiger Zeit von dem Uebereinkommen abzuweichen. Ein einziger Querkopf unter den Ländern könnte diesen Weg unmöglich machen.

Aus diesem Grunde muß dem Reich die grundsätzliche Zuständigkeit zum Erlaß von Rahmengesetzen zugestanden werden. Damit das Reich aber auch von diesem Recht auf den Gebieten Gebrauch macht, wo die einheitliche Grundsatzgesetzgebung am nötigsten erscheint, muß es ihm durch Abs. 2 des Art. 10 in solchen Angelegenheiten zur Pflicht gemacht werden. Das Paßwesen und die Fremdenpolizei sind hier deshalb noch einmal erwähnt, weil die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Reichs nach Art. 7, Ziff. 4 dem Reich den Erlaß von Gesetzen freistellt, beim Paßwesen und der Fremdenpolizei aber wenigstens die Aufstellung von Grundsätzen dringend erforderlich ist. Bei Art. 10, Abs. 2, Ziff. 3 kommt die reichseigene Verwaltung nicht in Frage, da das Reich hier sogar die Dienstaufsicht hat. Ziff. 7 dieses Absatzes betrifft das Verkehrswesen nur insoweit, als es nicht nach Art. 6, Ziff. 8 der ausschließlichen Gesetzgebung des Reichs untersteht.

Art. 11 ist zur Garantie der Lebensfähigkeit der Länder nötig. Er enthält das Mindestmaß dessen, was den Ländern in der Gesetzgebung bleiben muß. Sie haben hier die ganze Gesetzgebung, während ihnen bei der Grundsatzgesetzgebung des Reichs nach Art. 10, Abs. 2 nur die Anpassung an die örtlichen Sonderheiten überlassen bleibt. Im übrigen bleibt es beim Alten. Soweit das Reich von seinem Gesetzgebungsrecht keinen Gebrauch macht, können die Länder — abgesehen von der ausschließlichen Reichsgesetzgebung — Gesetze erlassen. Die alten Artikel 10 und 11 sind infolge der Neufassung des Art. 10, Abs. 1 überholt.

Zu Art. 14—14c, 15 und 77 (Verwaltung).

Wie bei der Gesetzgebung, so muß auch bei der Verwaltung ein Mindestmaß für die Länder garantiert werden. Bisher konnte ihnen jede Art von Verwaltung durch einfaches Reichsgesetz genommen werden. Das war die gefährlichste Verfassungsbestimmung

für die Länder. Der Gesetzesvorschlag bringt für sie Besserungen zweierlei Art. Allgemein hat der Reichsrat auf Grund der Neufassung des Art. 68 bei Erlaß von Gesetzen gleichberechtigt mitzureden, so daß gegen seinen Willen auch durch einfaches Reichsgesetz keine Aenderung in der Verwaltungszuständigkeit eintreten kann. Außerdem ist der Grundstock der Länderverwaltungen durch eine Verfassungsbestimmung, die nur unter erschwerten Bedingungen geändert werden kann, gewährleistet. Darüber hinaus noch eine Bestimmung zu treffen, wonach, wie es die bayerische Denkschrift (Teil II, S. 14) zu Art. 76a und der württembergische Staatspräsident Dr. Bolz (Referat III, S. 3) vorschlagen, die verfassungsmäßigen Rechte der Länder nur geändert werden können, wenn im Reichsrat keine oder weniger als 14 Stimmen bzw. nach dem bayerischen Vorschlag, wenn der Aenderung drei Viertel des Reichsrats zustimmen, ist unnötig und ungerecht. Der Reichsrat hätte in diesem Falle nicht nur mehr Macht wie der Reichstag, sondern er würde selbst seinen eigentlichen Zweck, die Wünsche der Mehrheit der Länder zum Ausdruck zu bringen, nicht mehr erfüllen, da diese von einer kleinen Minderheit im Reichsrat terrorisiert werden könnte. Man darf nie vergessen, daß die entsprechende Bestimmung in der Bismarckschen Verfassung nur ein Gegengewicht gegen den Großstaat Preußen war, der nach der Reform nicht mehr bestehen wird.

Der Vorschlag zu den Art. 14a—14c enthält Kataloge, da solche der Sicherheit und Eindeutigkeit halber nicht zu umgehen sind. Die Kataloge sind auf lange Dauer berechnet. Art. 14 enthält für sie die allgemeine Ergänzung. Es erscheint ebenso notwendig, die Verwaltung des Reichs zu garantieren, wie die der Länder, da sonst die Reichsverwaltung in die gleiche prekäre Lage käme, in der bislang die Landesverwaltung war.

Die Auftragsverwaltung nach Art. 14c ist Reichsverwaltung, die durch die Behörden der Länder ausgeübt wird. Das Reich ist jederzeit in der Lage, über die Behörden und die Mittel dieser Verwaltungen als Dienstaufsichtsbehörde zu verfügen. Es kann direkte Anweisungen auch an die unteren Behörden erteilen. Man muß es dem Takt der Reichsregierung überlassen, nicht zu stark davon Gebrauch zu machen. Art. 15, Abs. 2 und 77, Satz 2, können auf sie keine Anwendung finden. Sonst würde dies Instrument für die Reichsregierung unhandlich. Bei der Polizei ist ein direktes Anweisungsrecht auch an die lokalen Behörden unerläßlich. Wenn die Reichsregierung nur auf dem Umweg über die Landeszentralbehörden mit den Bezirksämtern verkehren kann oder gar erst den Reichsrat hören muß, ist die

Polizei für das Reich in Notfällen, wo es ihrer am ersten bedarf, nicht zu gebrauchen. Deshalb wurden in den Art. 15 und 77 die Abs. 4 bzw. 2 angefügt. Es ist natürlich zweckmäßig und im Interesse einer ordentlichen Verwaltung notwendig, daß die Reichsregierung der Landeszentralbehörde Nachricht gibt, falls es von seinem Anweisungsrecht an die Lokalbehörden, das überhaupt nur in Eil- und Notfällen praktisch werden wird, sofort Kenntnis gibt. Denn die Landeszentralbehörde soll grundsätzlich die gesamte Verwaltung auf diesen Gebieten als letzte Instanz führen. Sie muß deshalb wissen, was mit ihren Organen geschieht.

An der Fassung des Art. 14c, Abs. 2, „Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit" könnte gerügt werden, daß sie zu allgemein ist. Eine Grenze ist indessen durch die Aufzählung in Art. 14b genügend gezogen, die dem Art. 14c, wie zur Vermeidung von Zweifeln ausdrücklich bestimmt ist, vorgeht. Alle übrige innere Verwaltung soll eben Auftragsverwaltung sein. Zur Stärkung des Reichs ist sie notwendig. In dieser Form sollte man tunlichst zur Vermeidung von Sonderbehörden auch die Arbeitsverwaltung und soziale Versicherung durch die Länder verwalten lassen. Diese Gebiete liegen den Ländern ohnedies ihrer Natur nach sehr nahe.

Die Aufsicht des Reichs bei der Auftragsverwaltung ist ein Ausfluß der Tatsache, daß die Reichszentralbehörde oberste Dienstbehörde ist. Sie steht deshalb dem zuständigen Minister zu, der die Leitung innerhalb der vom Reichskanzler nach Art. 56 bestimmten Richtlinien handhaben wird.

Die Vorteile der einheitlichen Verwaltung der dem allgemeinen Verkehr dienen Wasserstraßen bedürfen keiner Begründung. Durch die Zuweisung zur Auftragsverwaltung der Länder wird die künstliche und unpraktische Zerreißung dieser Wasserstraßenverwaltung und der den Ländern ausschließlich zustehenden Landeskulturverwaltung verhindert.

Zu Art. 13, Abs. 2, 15, Abs 3, 19, 107, 108 (Verwaltungsgerichte).

Wenn die Grundzüge der Verwaltung durch Reichsgesetz einheitlich geregelt werden, ist die Schaffung einer der Organisation der ordentlichen Gerichte entsprechenden Verwaltungsgerichtsbarkeit notwendig. Im Interesse der Wahrung der Reichseinheit ist die Verwaltung des Reichs vorzuziehen, wodurch man den in der Justizverwaltung bisher bestehenden Mängeln von vornherein vorbeugt. Wie allgemein in der Verwaltung wird man auch hier fordern, daß grundsätzlich die oberste Instanz im Lande bleibt. Das Reichsverwaltungsgericht würde zu sehr über-

lastet, wenn man es allgemein als dritte Instanz einführen wollte. Es genügt für die Einheit der Gesetzesanwendung, wenn man als oberste Instanz ein Reichsspruchgericht mit dem Namen Reichsverwaltungsgericht schafft, das nur auf Vorlage der Akten durch das oberste Verwaltungsgericht in einem Lande in den angegebenen Fällen tätig wird. Die Bildung von Ländersenaten wird sich empfehlen. Das Verfahren wird im übrigen nach Art. 7, Ziff. 16, des Vorschlags durch Reichsgesetz geregelt. Die Stellung der Verwaltungsrichter wird durch die Neufassung des Art. 108 gewährleistet. Dies ist nötig, da die Verwaltungsgerichte nur Recht zu sprechen haben.

Die Bestimmungen in den Art. 13, Abs. 2, 15, Abs. 3, und 19 haben im Verhältnis zum Art. 107 die Bedeutung, daß sie die Zuständigkeit des Reichsverwaltungsgerichts als erste Instanz festlegen. In diesen drei Fällen wird sich ein besonderes Verfahren empfehlen, bei dem u. a. die Vollstreckung der Urteile dem Reichspräsidenten zusteht, damit das Reich nicht unter Umständen Vollstrecker gegen sich selbst werden muß. Die Zuständigkeit anderer Verwaltungsgerichte, wie sie bisher nach Art. 15, Abs. 3, möglich war, muß verhindert werden, um unzweckmäßige Sonderbehörden zu vermeiden. Die Tätigkeit der Finanzgerichte ist indessen so umfangreich und abgeschlossen, daß ihr Weiterbestand als einzige Ausnahme gerechtfertigt ist.

Zu Art. 17 (Verfassung der Länder).

Die weitere Organisation der Verwaltung im Reich und in den Ländern wird nach Art. 7, Ziff. 16, des Vorschlags durch einfaches Reichsgesetz einheitlich geregelt. Der Reichsrat hat dabei nach Art. 68 der Neufassung mitzuwirken. Die Beschränkung der Mitgliederzahl der Landtage ist eine Folge der Verringerung ihrer Aufgaben und erscheint nötig, um die Bildung von Splitterparteien zu hemmen.

Der Reichsrat.

Die Aenderungen in den Artikeln 15, Abs. 2, 24, 33, Abs. 2, 44, 45, Abs. 3, 48, 60, 73, Abs. 1 und 3, 75, 85, Abs. 4 und 5 sind eine Folge der in den Neufassungen der Art. 68, 69, 74 und 76, Abs. 1, begründeten Besserstellung des Reichsrats. Die Grenze dieser Besserstellung liegt da, wo die Tätigkeit der Reichsregierung auf dem Vertrauen des Reichstags beruht, oder wo ein Schutz des Reichs gegenüber den Ländern gegeben werden soll. Im ersteren Falle kann eine Mitwirkung des Reichsrats nicht zugegeben werden. Die Verantwortung der Reichsregierung den Volksvertretern gegenüber ist die Grundlage der demokratisch-republikanischen Staatsform. Unter

einem entsprechenden Gesichtspunkt unterbleibt auch die Einführung des Reichsrats bei den Art. 43, Abs. 2 und 3, und 59. Die Mitwirkung des Reichsrats beim Ausnahmezustand nach Art. 48, Abs. 2, ist schon deshalb tunlich, weil die Landeszentralbehörden zugleich die oberste Reichspolizeibehörde für ihr Land gemäß Art. 14c, Abs. 2, sind. Dagegen ist ihr Eingriff in den Fällen des Art. 48, Abs. 1, bei der Reichsexekution gegen ein oder mehrere Länder naturgemäß ausgeschlossen. Der Reichsrat wäre sonst sein eigener Richter und Gerichtsvollzieher.

Da ohne den Reichsrat kein Gesetz zustande kommen kann, muß die Volksvertretung die Möglichkeit haben, die Beratung eines eiligen Gesetzesvorschlags durch den Reichsrat auf Grund des Vorschlags zu Art. 64 herbeizuführen. Die Vertretung der Regierungsvorlage vor dem Reichsrat nach der Neufassung des Art. 69 kann durch das nach Art. 65 vorsitzende Mitglied der Reichsregierung geschehen.

Eine Ergänzung des Reichsrats durch Vertreter der Landtage oder durch den Reichswirtschaftsrat erscheint nicht angebracht. Der Reichsrat soll keine Parteienvertretung wie der Reichstag sein. Seine Stärkung erfolgt gerade aus dem Grunde, um ein Gegengewicht gegen den Reichstag zu bilden. Würden die Mitglieder des Reichsrats von dem Landtage gewählt, so würden im Reichsrat keine anderen Interessen vertreten wie im Reichstag. Denn die Reichsratsvertreter würden dann lediglich nach ihrer Parteizugehörigkeit bestimmt und wären als solche nur eine Unterstützung ihrer im Reichstag sitzenden Parteifreunde. Der Vorteil, eine Körperschaft mit Verwaltungsfachleuten aus den Ländern zu haben, wäre zudem nicht erreicht. Die Grundlage der demokratischen Staatsform, Art. 54, wird durch diese Erhöhung des Reichsrats nicht berührt. Die wirtschaftlichen Interessen werden durch die Parteien im Reichstag und die begutachtende Tätigkeit des Reichswirtschaftsrats genügend vertreten.

Zu Art. 58 (Finanzverfassung).

Im Finanzverfassungsgesetz sollen die auf S. 74 ff. dargelegten Bestimmungen enthalten sein.

Zu Art. 77.

Eine Mitwirkung des Reichsrats bei der Reichsverwaltung ist nicht berechtigt. Der Reichsrat kann bei der Gesetzgebung, innerhalb deren die Verwaltung geführt wird, die Wünsche der Länder genügend geltend machen. Vgl. auch den Vorschlag zu Art. 15, Abs. 4.

Zu Art. 97.

Diese Verwaltung wird nach Art. 14c durch die Länder ausgeübt.

Literaturverzeichnis.

I. Bücher:

Abegg, *Dr.* Wilhelm: Die preuß. Verwaltung und ihre Reform. „Reich und Länder" (Sieben-Stäbe-Verlag 1928).

Anschütz, *Dr.* Gerhard: Das preußisch-deutsche Problem. Tübingen 1922.

Apelt, *Dr.*, Prof., Geh. Reg.-Rat: Vom Bundesstaat zum Regionalstaat. Berlin 1927.

Beyerle, *Dr.* Konrad: Föderalistische Reichspolitik. München 1924 (Pfeiffer).

Fick, *Dr.* Friedrich: Reichseinheit und Föderalismus. Nürnberg.

Held, *Dr.* Heinrich: Der Standpunkt der südd. Staatsoberhäupter (in den „Südd. Monatsheften" 1928, Heft 4).

Höpker-Aschoff: Deutscher Einheitsstaat. Ein Beitrag zur Rationalisierung der Verwaltung. Berlin 1928.

Höpker-Aschoff: Kann in der Schaffung eines oder mehrerer Reichsländer eine vorübergehende oder dauernde Lösung der gegenwärtigen staats- und verwaltungspolitischen Fragen erblickt werden? „Reich und Länder" 1928, Heft 2.

Kahl, *Dr. Dr.* Wilhelm: Reich und Justiz. DJZ. 1928, S. 1115 ff.

Kitz: Kann in der Schaffung eines oder mehrerer Reichsländer eine vorübergehende oder dauernde Lösung der gegenwärtigen staats- und verwaltungspolitischen Fragen erblickt werden? „Reich und Länder" 1928, Heft 2.

Koch-Weser, Erich: Einheitsstaat und Selbstverwaltung. Berlin.

Lent, Friedrich: Der Föderalismus im Reichsganzen. „Südd. Monatshefte" 1928, Heft 4.

Luther, Reichskanzler a. D., *Dr.*: Kann in der Schaffung eines oder mehrerer Reichsländer eine vorübergehende Lösung der staats- und verwaltungspolitischen Fragen erblickt werden? „Reich und Länder" 1928, Heft 2.

Nawiasky, Prof. *Dr.*: Grundprobleme der Reichsverfassung, Teil I, „Das Reich als Bundesstaat". Berlin 1928.

v. Pistorius, Finanzminister a. D., *Dr.*: Sollen die Grundsätze über Bewilligung der Einnahmen und Ausgaben für die Haushalte des Reichs und der Länder geändert werden? DJZ. 1928, S. 1122 ff.

Poetsch-Heffter, *Dr.*: Entwicklung der Reichsreform. DJZ. 1929, S. 21 ff.

Popitz, *Dr.*: Verfassungsrecht und Steuervereinheitlichungs-Gesetz. DJZ. 1929, S. 11 ff.
Preuß, *Dr.* Hugo: Reich und Länder. Bruchstücke eines Kommentars zur Verfassung des deutschen Reichs, herausgegeben von Prof. *Dr.* Anschütz.
„Reich und Länder" 1928, Heft 2. „Chronik".
Remmele, *Dr.* Adam: Der Standpunkt der südd. Staatsoberhäupter, in „Südd. Monatshefte" 1928, Heft 4.
Remmele, *Dr* Adam: Vorschläge für die Reichs- und Länderreform. Karlsruhe, Verlag Volksfreund 1929.
Rothenbücher: Der Fall Kahr. Tübingen 1924.
Sommer, Karl: Bundesstaat, Einheitsstaat und die Höhe der öffentlichen Ausgaben. München 1928.
Spangenberg, *Dr.*: Ersparnismöglichkeiten auf dem Weg des Haushaltsrechts. „Reich und Länder" 1928, Heft 2.
Stegerwald, Adam: Zusammenbruch und Wiederaufbau. Berlin 1922, Christl. Gewerkschaftsverlag.
Thoma, *Dr.* Richard: Die Forderung des Einheitsstaats. Heidelberg 1928.
Varain: Kann in der Schaffung eines oder mehrerer Reichsländer eine vorübergehende oder dauernde Lösung der gegenwärtigen staats- und verwaltungspolitischen Fragen erblickt werden? „Reich und Länder" 1928, Heft 2.

II. Denkschriften, Referate und Niederschriften.

Badische Denkschrift über die wirtschaftliche und kulturelle Notlage Badens als Grenzland und besetztes Gebiet. Karlsruher Zeitung, Beilage zu Nr. 80 vom 6. 4. 1929.
Baumgartner, *Dr. Dr.* Eugen: Das Reich und die Länder. Dem badischen Landtag vorgelegte Denkschrift, Karlsruhe, Badenia Verlag 1923.
Bayr. Denkschrift vom 8. und 12. Oktober 1928, Teil I: Die Mängel des deutschen Verfassungswesens. Teil II: Vorschläge zur Aenderung der Reichsreform (Bayr. Staatszeitungsverlag).
Die Länderkonferenz, herausgegeben vom Reichsministerium des Innern, Reichs- und Staatsverlag 1928.
Die Organisation der Länder und der Einfluß der Länder auf das Reich. Referat III des zweiten Unterausschusses des Verfassungsausschusses der Länderkonferenz. Reichs- und Staatsverlag 1929.
Reich und Länder. Denkschrift des Bundes zur Erneuerung des Reiches. Berlin, Stilke 1928.
Reichsverband der Deutschen Industrie, Deutsche Wirtschafts- und Finanzpolitik, Heft 29 vom Dezember 1925, Selbstverlag in Berlin.
Städte, Staat, Wirtschaft. Denkschrift des Deutschen Städtetags, Selbstverlag Berlin 1926.
Verhandlungen des württembergischen Landtags, 187. Sitzung vom 28. 1. 1928, S. 4721 ff.

III. Aufsätze aus Tageszeitungen.

Die Süddeutschen Länder im Einheitsstaat. „Heidelberger Neueste Nachrichten" vom 23. 1. 1928.

Finanzausgleich und Reichsreform, Rede des bad. Staatspräsidenten *Dr.* Schmitt. „Neue Mannheimer Zeitung" Nr. 221 vom 14. Mai 1929.

Groß-Schwaben? „Berliner Börsenzeitung" vom 29. 7. 1928.

Kommunal-politischer Abend Mannheim-Ludwigshafen-Heidelberg in „Neue Mannheimer Zeitung" Nr. 95 vom 26. 2. 1929.

Dr. Leser: Reich und Justiz in „Neue Badische Landeszeitung" vom 21. 9. 1928.

Dr. Mattes: Süddeutsche Einheitsfront? in „Neue Mannheimer Zeitung" Nr. 78 vom 15. 2. 1929.

Dr. Mattes: Reform des badischen Landtags, in „Baden-Wacht" Nr. 17 vom 1. 11. 1928.

Dr. v. Pistorius: Unitarismus, Föderalismus und Steuervereinheitlichungsgesetz in „Schwäbischer Merkur" Nr. 500, 502, 504 und 508 vom 26., 27., 28. und 31. 10. 1927.

Reichsreform? in „Neue Badische Landeszeitung" vom 13. 3. 1929.

Dr. Schall: Das bundesstaatliche Problem in „Stuttgarter Neues Tageblatt" vom 21. 1. 1929.

Dr. Schall: Der Kampf um die Erhaltung des Landes Württemberg, in „Stuttgarter Neues Tageblatt" vom 11. 5. 1928.

Scharnagel: Warum sind wir gegen den Zentralismus? in „Münchner Telegramm-Zeitung" vom 11. 5. 1928.

Dr. Hans Wunderlich: Verreichlichung der Justiz oder nicht? in „Baden-Wacht" Nr. 16 vom 1. 10. 1928.

Abkürzungen:

Die im Text als Quellen jeweils in Klammern angegebenen Namen oder Denkschriften weisen auf die im Literaturverzeichnis angegebenen Werke dieser Verfasser oder auf die dort verzeichneten Denkschriften hin. Die Zahlen bedeuten die Seitenzahlen.

a. Rv. = alte Reichsverfassung von 1871.
BVP. = Bayrische Volkspartei.
DJZ. = Deutsche Juristenzeitung.
DNVP. = Deutschnationale Volkspartei.
DVP. = Deutsche Volkspartei.
JGG. = Jugendgerichtsgesetz.
Referat III = Die Organisation der Länder und der Einfluß der Länder auf das Reich vgl. Seite 102.
Remmele = *Dr.* Adam Remmele, Vorschläge für die Reichs- und Länderreform, vgl. Seite 102.
RV. = Reichsverfassung von 1919.
wrttbg. = württembergisch.

Lebenslauf.

Ich wurde am 12. Februar 1906 zu Gernsbach i. M. als Sohn des jetzigen Eisenbahnoberingenieurs a. D. Christian König geboren. Mit 6 Jahren kam ich in die Volksschule in Kehl a. Rh, und trat nach dem dritten Grundschuljahr in die dortige Realschule ein, nachdem zu Beginn des Krieges der sofortige Besuch des Lyzeums Straßburg infolge der erschwerten Verkehrsvorschriften im Festungsgebiet nicht geboten war. Im Jahre 1917 trat ich dann in die Quarta des Lyzeums Straßburg über. Infolge des Einmarsches der Franzosen mußte ich jedoch schon Ende 1918 Straßburg plötzlich verlassen. Ich besuchte aushilfsweise wiederum ¼ Jahr die Realschule Kehl. Im April 1919 wurde ich — einer dienstlichen Versetzung meines Vaters folgend — Schüler des Gymnasiums Mannheim. An dieser Anstalt habe ich Ostern 1924 das Gymnasialabitur bestanden.

Anschließend studierte ich Jura an den Universitäten Heidelberg, München, Freiburg und Heidelberg. Während der Sommerferien volontierte ich bei der „Mannheimer Lagerhausgesellschaft" sowie bei der „Reichsnachrichtenstelle des Auswärtigen Amtes für Außenhandel" in Mannheim. Im Frühjahr 1928 habe ich die erste jur. Staatsprüfung in Karlsruhe i. B. bestanden und wurde sodann in den badischen Staatsdienst als Referendar übernommen.